

Le Rôle de l'Organisation Internationale du Travail dans l'Activité économique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 2 juin 1933, à 14 heures

PAR

Louis CHAUDOUARD

Président de thèse : M. William OUALID, Professeur

Suffragants { MM. LESCURE } *Professeurs*
 { Roger PICARD }

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1933

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

Le Rôle de l'Organisation Internationale du Travail dans l'Activité économique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 2 juin 1933, à 14 heures

PAR

Louis CHAUDOUARD

Président de thèse : M. William OUALID, Professeur

Suffragants { MM. LESCURE } *Professeurs*
 { Roger PICARD }

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1933



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

A MON FRÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549907_0067

AVANT-PROPOS

Pour établir dans le monde un régime de travail « réellement humain » et pour veiller à l'application des principes de justice sociale énoncés à sa Partie XIII, le Traité de Paix a institué l'Organisation internationale du Travail.

Il semblerait, à première vue, qu'ayant pour objet l'amélioration de la condition des travailleurs, l'Organisation internationale du Travail dût limiter au « social » le champ de son activité et laisser aux organes spécifiquement qualifiés de la Société des Nations le soin d'examiner les problèmes d'ordre économique. Or, de proche en proche, sous la poussée des faits l'Organisation internationale du Travail a été amenée à se préoccuper de ces problèmes et, débordant le cadre de sa compétence objective, à intervenir dans le domaine de l'économie.

En effet, si le souci d'une étude bien conduite exige parfois, pour mieux les analyser, de séparer le « social » de « l'économique », on ne saurait cependant en tirer argument pour refuser à l'Organisation internationale du Travail le droit d'aborder l'aspect économique des questions qui l'intéressent. La solidarité des phénomènes économiques et sociaux est telle que, pour remplir sa mission, l'Organisation internationale du Travail a dû s'élever jusqu'à l'étude de l'organisation économique tout entière et y rechercher les causes profondes des crises qui, par le chômage qu'elles entraînent, ont leurs répercussions sur le monde du travail.

Car la compétence de l'Organisation est surtout subjective. Ayant pour fin la protection des travailleurs, « il ne

saurait lui être interdit, selon l'avis de la Cour de La Haye, de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il peut en résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et les méthodes de production, ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production ».

L'interdépendance étroite de « l'économique » et du « social » explique ainsi que, dès ses débuts, l'Organisation internationale du Travail ait apporté toute son attention aux faits de l'économie. C'est ce que nous nous sommes efforcés de mettre en relief dans cet ouvrage, en examinant les étapes parcourues, les difficultés rencontrées et l'œuvre accomplie par l'Organisation dans l'étude des problèmes économiques.

Examen forcément rapide : l'œuvre économique de l'Organisation internationale du Travail a pris, dans les circonstances présentes, une ampleur considérable. Elle domine même son œuvre sociale. Grâce à la puissance de ses moyens d'investigation, le Bureau a pu recueillir des faits, dresser des statistiques, analyser des phénomènes, enrichissant ainsi la somme de nos connaissances scientifiques.

Nous avons essayé de montrer que là ne s'était point borné le rôle de l'Organisation internationale du Travail dans l'activité économique. A travers l'enchevêtrement des procédures, concertant ses efforts avec ceux des différentes institutions nationales ou internationales, elle a suscité les initiatives et stimulé les tentatives d'action économique qui peuvent permettre les réalisations sociales et l'espérance d'un régime meilleur.

INTRODUCTION

Le but de la société est la production, disait Saint-Simon. Et dans une vision géniale de ce qu'allait être l'évolution industrielle, il imaginait un régime tendu de toutes ses forces vers le développement de l'industrie, « source unique de toutes les richesses et de toutes les prospérités ».

De fait, tout au long du ^{xix}^e siècle, sans pourtant jamais atteindre aux horizons saint-simoniens, la société prend les allures d'un vaste atelier. Sous l'effet d'une production et d'une concurrence sans cesse accrues, elle se lance à la recherche des débouchés.

A la veille de la guerre, l'Europe industrielle, riche d'outillage, d'hommes et de capitaux, pouvait fournir au reste du monde ses produits, ses émigrants et ses épargnes.

Mais la guerre allait bouleverser l'économie. Tandis que l'Europe épuise ses richesses dans la lutte, qu'elle hypothèque même son avenir, les pays neufs, contraints désormais de fabriquer eux-mêmes les objets manufacturés, s'industrialisent peu à peu. Ils sont bientôt en mesure de satisfaire aux besoins immenses d'une Europe en armes qui trouve dans l'abus du crédit des ressources inépuisables. Clients d'hier, aujourd'hui fournisseurs, ils la concurrenceront demain sur ses propres marchés.

Si l'on brosse un tableau de la situation économique européenne au moment de l'armistice, on est frappé de l'état de misère et de désordre qui la caractérise.

L'Europe manque de tout : pénurie de matières premières et de vivres, insuffisance de main-d'œuvre et de capitaux, déficit des budgets et des balances commerciales. Ses transports sont désorganisés, ses machines usées, ses populations épuisées. Ses stocks sont à refaire, ses usines à transformer, ses ruines à relever. Ses besoins semblent illimités.

Mais le crédit lui offre les moyens de les satisfaire, et la production va connaître, jusqu'en mars 1920, un essor prodigieux. Dans la fièvre d'entreprise qui gagne le monde, les prix courent à la hausse sans arrêt, hausse qu'exagère le crédit et que le change aggrave généralement.

Brutalement, le resserrement ou l'arrêt des crédits américains et anglais à l'Europe ramène le monde à la réalité. Les moyens de paiement leur étant refusés, les marchés européens se ferment ; leur production est encore insuffisante pour que joue la loi des débouchés ; leurs besoins sont déjà partiellement satisfaits. Et la crise se déclanche et se propage, particulièrement violente chez les pays exportateurs, Etats-Unis, Japon, Grande-Bretagne : crise de surproduction et d'écoulement, crise monétaire, crise de chômage.

L'Organisation internationale du Travail, nouvellement créée par le Traité de Paix pour donner aux travailleurs « le bien-être physique, moral et intellectuel », condition de « la paix et de l'harmonie universelles », ne pouvait s'abstenir d'apporter sa tâche à l'œuvre commune de reconstruction, sans manquer gravement au

mandat qui lui a été confié. A toutes les étapes du redressement du monde, avec l'exubérance des organismes jeunes, parfois aussi avec leurs timidités, nous la trouvons attentive à fournir ses études, ses services, sa collaboration.

L'œuvre d'assainissement monétaire amène les premiers symptômes d'une amélioration. L'intervention de la Société des Nations en faveur de l'Autriche, au mois de septembre 1922, en marque le départ; elle va se poursuivre avec continuité dans la plupart des pays.

Malgré la persistance d'éléments de malaise et de trouble, l'équilibre des échanges tend lentement à s'établir. La reconstruction internationale se consolide. L'ère de la rationalisation commence. Les usines naissent, grandissent, se renouvellent ou se perfectionnent. Le processus de concentration industrielle se poursuit sous les formes diverses de cartels, trusts, communautés d'intérêt... La production mondiale trouvant un excitant facile dans l'inflation monétaire et l'inflation de crédit, s'accroît annuellement, et, pendant toute la première partie de 1929, se développe à un rythme accéléré ¹.

Or, à cette activité intense et désordonnée la consommation n'offre plus son contre-poids régulateur ². Les

1. Entre 1920 et 1929, la production mondiale s'accroît annuellement de 10,5 % en six ans, la production ouvrière augmente de 27 %. Les émissions de capitaux aux Etats-Unis, qui, en 1919 se chiffraient à 4.290 millions de dollars, s'élèvent en 1927 à 9.919 millions, et à 9.693 millions dans les neuf premiers mois de 1929 seulement. L'accroissement des dépôts dans les banques américaines, signe de l'augmentation du taux des profits, passe de 34.790 millions de dollars en juin 1921, à 51.062 millions en 1927 et à 53.178 millions en 1929.

2. La capacité productive de l'industrie du coton représente en 1929. 140 % de la consommation — celle de la laine, 281 % — celle de l'automobile plus de 200 %, celle des chaussures 288 %. Tandis que le taux annuel des profits capitalistes augmente de 9 %, la production de 35 %, les salaires gagnent seulement 3 %.

débouchés se ferment. L'effondrement des cours des denrées agricoles qui rejette les masses paysannes hors des marchés de consommation, les barrières jalouses que les nations dressent autour de leurs industries pour leur réserver le marché local, enfin la concurrence, chaque jour plus âpre, des régions d'outre-mer font obstacle à l'expansion des pays producteurs.

La disproportion flagrante entre l'offre et la demande, entre la capacité productive et le pouvoir d'achat, va, une fois de plus, précipiter l'économie dans la crise; crise plus brutale, plus complexe et plus longue que toutes celles que le monde a connues.

Crise cyclique d'abord, sur laquelle se greffent les effets de tous les troubles de la guerre et de l'après-guerre et qu'aggrave bientôt, marquée par la faillite de la Kreditanstalt de Vienne et la chute de la livre, une crise financière et monétaire sans précédent. Qu'on ajoute à cela l'exaspération des nationalismes économiques, le repli irraisonné des peuples sur eux-mêmes, les agitations politiques. Qu'on ajoute enfin l'état d'énervement et de dépression morale d'un monde qui traîne après lui une armée de 30 millions de chômeurs. On conçoit dès lors les troubles que, dans le domaine social, une telle accumulation de déséquilibres ne peut manquer d'apporter. C'est l'essor de la législation protectrice du travail arrêté, ce sont les réformes acquises menacées, c'est la politique sociale elle-même dénoncée par certains comme cause de la crise; preuve irréfutable que les vicissitudes de l'« économique » réagissent sur le « social ».

L'Organisation internationale du Travail, à sa seizième Conférence, réunie à Genève en avril 1932, justement

préoccupée des difficultés économiques et de leurs répercussions sociales, lançait au monde un solennel avertissement. La résolution qu'elle adoptait à une très forte majorité et qui préconisait un programme général d'action contre la crise portait la marque d'une volonté bien établie de jouer un rôle dans les efforts tentés pour redonner au monde son équilibre.

C'est le rôle accompli jusqu'ici par l'Organisation internationale du Travail dans le domaine économique, c'est aussi le rôle que les circonstances présentes lui imposent de remplir, que nous essayons de tracer.

PREMIÈRE PARTIE

La Liaison de l'Economique et du Social

CHAPITRE PREMIER

L'INTERDEPENDANCE DES PROBLEMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX

Les sciences sociales sont nées du besoin de corriger les effets de l'économie sur le facteur humain. Lorsque la Révolution eut interdit en France le droit de coalition, l'industrie, libre de toute entrave, se développa sans souci des considérations sociales. L'histoire industrielle du XIX^e siècle est marquée du même fait; elle montre, dans tous les pays, un régime de production intéressé par la seule recherche du profit et rejetant les problèmes sociaux du champ de ses préoccupations.

Ses excès vont soulever les esprits généreux. L'abus de l'exploitation des ouvriers dans l'industrie textile inspire au docteur de Villermé son « Tableau » célèbre ¹. Daniel Legrand dénonce, dans ses requêtes, ses appels et ses mémoires, les souffrances des populations ouvrières épuisées par un travail « précoce et excessif » et par des salaires dérisoires ². Les gouvernements, enfin préoc-

1. Louis René de Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers dans les fabriques de coton, de laine et de soie* (1840). Ouvrage qui eut pour résultat la promulgation de la loi sur le travail des enfants dans les manufactures (loi 1841).

2. Daniel Legrand, *Appel respectueux d'un industriel de la vallée des Vosges, illustrée par le vénérable Oberlin, adressé aux gouvernements de la France, de l'Angleterre, de la Prusse et des autres Etats de l'Allemagne et de la Suisse, dans le but de provoquer des lois particulières et une loi internationale destinée*

cupés des dangers que l'affaiblissement de la race présente pour l'avenir d'un Etat, se décident à l'intervention.

Ainsi, c'est la révolte des sentiments humanitaires qui marque l'éveil du « social » et le départ de la législation protectrice du travail. Chaque progrès dans cette voie exigera une lutte contre l'économie; l'économique ignore encore le social.

L'ÉCONOMIQUE AGIT SUR LE SOCIAL.

Le Traité de Paix a confié à l'Organisation internationale du Travail la mission d'aviser à la paix sociale et de corriger « privations, misères, injustices ». Or, la paix sociale exige que l'on s'intéresse aux mesures économiques qui lui permettront de subsister. Comment ne pas voir, avec M. Lucien Romier, que « les problèmes sociaux dépendent intimement des problèmes économiques » et qu'« ils en sont la représentation humaine » ? Une politique sociale abstraite, pour des avantages éphémères, n'apporterait à la classe ouvrière que dommages et déceptions.

C'est la thèse que M. Tchourtchine, délégué patronal yougoslave au Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, exposait aux Conférences de 1927 et de 1928, en indiquant l'obligation de faire, à côté d'une politique sociale, une politique économique.

C'était déjà l'idée qui préoccupait le groupe ouvrier, dès 1919 à Washington, lorsqu'il affirmait la nécessité

à protéger la classe ouvrière contre le travail précoce et excessif, cause première et principale de son dépérissement physique, de son abrutissement moral et de sa privation des bénéfices de la vie familiale, dédié aux gouvernements et aux Chambres des Etats industriels (1848).

d'inscrire les grandes questions économiques au programme des institutions internationales. C'est cette idée qui inspirera l'Enquête du Bureau sur la production et ses études sur les causes du chômage. C'est elle enfin qui animera la collaboration de l'Organisation aux travaux des Comités économiques de la Société des Nations, et sa participation aux Conférences économiques internationales.

Nul, aujourd'hui, ne songe plus à nier l'interdépendance des problèmes économiques et sociaux. S'il avait pu subsister un doute sur le lien intime qui les unit, les événements présents se seraient chargés de le dissiper. Qu'il s'agisse de l'étude des salaires, de la réduction de la durée du travail, du développement de l'assurance-chômage, ou du financement des travaux publics, l'Organisation internationale du Travail se voit, chaque fois, obligée de tenir compte de questions économiques ou financières.

Mais, à l'origine, la division rigide qu'on pensa établir entre l'économique et le social fit refuser au Bureau le droit de connaître l'aspect économique des questions qu'il étudiait. C'était l'obliger à faire abstraction des réalités. En voulant appliquer une division du travail absolue, on risquait d'orienter l'activité des institutions internationales vers des utopies dangereuses. On risquait aussi de créer entre les différents organismes de ces institutions des incompréhensions, des désaccords.

Les idées évoluèrent. Progressivement, l'Organisation internationale du Travail s'est préoccupée des questions économiques. De même, on a pu remarquer que la Société des Nations, chargée surtout d'aviser à la paix politique, s'est tournée vers la politique économique et a obtenu dans ce domaine des succès plus certains.

Car la paix politique, la paix économique et la paix sociale se commandent mutuellement et ne peuvent s'établir ou durer les unes sans les autres. Les questions sociales, trop souvent traitées comme accessoires, nous apparaissent ainsi comme un des aspects fondamentaux de l'harmonie universelle.

L'essor et les faiblesses de la vie économique favorisent ou retardent les réformes sociales et ont leurs répercussions sur les conditions de vie des travailleurs. On ne peut croire à un progrès social durable si l'économie internationale ne marque elle-même un progrès régulier; une économie saine écarte le chômage et assure au travailleur un emploi stable et bien rémunéré.

Or, les circonstances économiques présentes, surtout l'incertitude qui plane sur l'avenir, ont ralenti le rythme des ratifications des conventions internationales. Les Etats hésitent à s'engager ou à persévérer dans les voies d'une politique sociale généreuse dont le résultat visible serait un accroissement des dépenses et une aggravation des charges qui accablent la production. Les réformes qu'en période de prospérité on accueillait avec sympathie, indifférence ou résignation, ne suscitent plus que critiques en temps de crise. A chacun de ses Rapports, le Directeur du Bureau international du Travail ne pouvait s'empêcher de souligner l'influence du facteur économique sur la marche de la politique sociale; et, en tête des pages qu'il consacrait à l'activité de l'Organisation, il estimait indispensable, pour l'éclairer, de dresser un tableau rapide du mouvement économique de l'année écoulée. Aujourd'hui, plus que jamais, c'est à l'objection tirée des circonstances économiques que sont venus se heurter tous les efforts de l'Organisation inter-

nationale du Travail. C'est derrière elle que se sont retranchés les gouvernements pour expliquer leurs retards ou justifier leurs refus de ratification.

LE SOCIAL RÉAGIT SUR L'ÉCONOMIQUE.

On est bien forcé de reconnaître que la législation ouvrière ne peut progresser que sous un régime économique prospère; les mesures qu'elle établit doivent rester dans le cadre des possibilités économiques.

Mais peut-être, certains esprits n'ont admis l'interdépendance des faits sociaux et des faits économiques que pour mieux subordonner le social à l'économique.

On est allé plus loin encore et on a voulu voir la cause de la crise dans les interventions que justifie l'idée de la protection ouvrière. Est-on bien sûr que les réalisations de justice sociale ne se traduisent que par des charges nouvelles ? N'est-ce pas plutôt le cas de redire qu'il existe des dépenses productives et qui trouvent, le plus souvent, leur compensation dans un rendement accru ?

Car, si l'économique influe sur le social, à son tour le social agit sur l'économique. Si les lois de protection ouvrière n'étaient venues rappeler l'industrie, encore à ses débuts, à plus d'humanité, si elles n'avaient fixé l'âge d'admission aux travaux industriels ou limité la durée du travail, prévenant ainsi l'affaiblissement des énergies et la démoralisation, que serait aujourd'hui le facteur humain, élément essentiel de la production ? Tous les problèmes de production et d'échange sont liés aux questions sociales. Le chômage, effet de la crise, réagit sur elle et la prolonge. Le mouvement de rationalisation lui-même ne pourrait aboutir s'il négligeait ou dressait contre lui les intérêts du monde ouvrier.

Cette liaison de l'économique et du social, qu'affirment les faits, est inscrite dans le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles : « ... la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs de leurs propres pays... » C'est l'argument de la concurrence internationale, déjà souligné par Blanqui et Daniel Legrand, qui reparait dans le texte du Traité de Paix ; l'Organisation internationale du Travail est fondée pour désarmer la concurrence des pays les moins avancés qui, recherchant l'abaissement du coût de production dans un régime de travail inhumain, se trouvent avantagés par rapport aux autres. Avantage momentané sans doute, car il se traduira infailliblement par une diminution du rendement et du pouvoir d'achat de l'ouvrier, mais qui entrave tout progrès de la politique internationale. C'est la tâche de l'Organisation d'unifier entre nations les conditions sociales pour que, les conditions économiques jouant normalement, se développe l'œuvre de protection ouvrière.



Il faut élargir nos vues. Il faut renoncer à traiter le social et l'économique comme deux adversaires dont l'un ne peut prospérer qu'au détriment de l'autre, mais reconnaître au contraire les liens qui les associent. L'ordre social doit viser à introduire, dans les rapports des hommes en société, un peu plus de justice. L'ordre économique doit tendre à régler suivant l'équité les phénomènes de production, de consommation et de répartition des biens.

La crise a posé avec une netteté brutale le problème de l'économique et du social. Le chômage, avec son cortège de privations et de misères, s'étend chaque jour. Les longs mois sans travail ébranlent chez l'homme la foi en la civilisation et le préparent à toutes les révoltes. C'est au moins le mérite des circonstances présentes d'avoir tourné les esprits vers les problèmes sociaux. Les efforts en faveur de leur solution se sont multipliés; ils n'ont fait que mettre en lumière la nécessité d'une restauration de l'ordre économique.

Force était donc à l'Organisation internationale du Travail de s'intéresser à l'étude des crises; elle se devait d'apporter sa part à la recherche de leurs remèdes. Sa collaboration avec les organismes économiques de la Société des Nations s'est faite plus complète et plus fructueuse. Enfin on ne peut oublier ses initiatives; c'est la Conférence internationale du Travail de 1921 qui lançait l'idée première de la Conférence économique de 1927. A son tour la Conférence internationale du Travail de 1932, devant l'aggravation incessante de la crise, soulignait avec force dans une de ses résolutions l'interdépendance de l'économique et du social. « Considérant que plus que jamais, en raison de cette situation « la paix et l'harmonie universelles » sont mises en danger ; Considérant que l'Organisation internationale du Travail a été instituée pour écarter cette menace par l'établissement de la justice sociale ; Considérant que cette œuvre de justice sociale exige ordre et équilibre dans l'économie... » elle affirmait « la nécessité de retrouver par des décisions appropriées la voie d'une commune prospérité » et suggérait la convocation d'une nouvelle Conférence monétaire et économique internationale.

CHAPITRE II

LES DIFFICULTES SOULEVEES AU SUJET DE LA COMPETENCE DE L'ORGANISATION INTERNA- TIONALE DU TRAVAIL DANS LE DOMAINE ECO- NOMIQUE.

A une heure aussi grave, où les conditions économiques dominent toutes les mesures d'ordre social et menacent même les réformes acquises, pouvait-on reprocher à l'Organisation internationale du Travail son appel ? Peut-être le point de vue formel condamnait-il sa compétence ; mais était-il opportun de réveiller d'anciennes controverses ? Nul n'y a songé. Il semble aujourd'hui définitivement admis que l'effort de l'Organisation vers le progrès social exige qu'elle se préoccupe de l'évolution économique et réclame une large compétence.

Cette thèse n'a triomphé que lentement. Chaque fois que fut soulevée l'objection d'incompétence, il se trouva à la Conférence internationale du Travail de fortes majorités pour la repousser. Mais l'article 423 du Traité de Paix offrait aux auteurs de ces objections le droit de recourir à la Cour permanente de Justice internationale et de soumettre le différend à son appréciation.

Dès 1921, ils en usèrent.

On remarquera la date. C'est celle d'une crise économique, et toute crise a toujours eu sa répercussion dans le domaine social. Les sentiments généreux qui avaient dicté les termes de la Partie XIII s'effacent. L'enthousiasme et la foi s'éteignent. On n'ose pourtant attaquer l'existence de l'Organisation, mais, lentement, on s'efforce de soustraire à sa compétence certains problèmes et certaines catégories de personnes.

Le rappel de ces querelles présente encore un intérêt dogmatique considérable; il n'est pas inutile de retracer les obstacles qu'ont eus à surmonter des idées communément admises aujourd'hui, et de souligner l'importance des décisions qui les ont consacrées.

Les premières difficultés surgissent lorsque le Directeur du Bureau international du Travail communique aux Etats membres de l'Organisation l'ordre du jour de la session de la Conférence qui doit se tenir à Genève aux mois d'octobre et de novembre 1921. Le Conseil d'Administration avait toujours pensé que les salariés de l'agriculture avaient droit, comme ceux de l'industrie, au bénéfice de la législation internationale du travail; aussi, en 1920, inscrit-il à l'ordre du jour de la troisième session des questions touchant à l'agriculture, notamment l'adaptation au travail agricole des résolutions votées à Washington au sujet de la réglementation des heures de travail et des moyens de prévention contre le chômage, de la protection des femmes et des enfants employés dans l'agriculture et de mesures de protection spéciale pour les travailleurs agricoles.

Le Gouvernement fédéral suisse proteste le premier contre la compétence de l'Organisation internationale

du Travail. L'opposition du Gouvernement français est plus catégorique; invoquant d'abord des raisons d'opportunité, il s'élève contre l'inscription à l'ordre du jour des questions agricoles; mais le mémoire qu'il adresse le 7 octobre 1921 au Bureau international du Travail semble contester la compétence même de l'Organisation.

Un avis consultatif est demandé à la Cour de La Haye. La requête du Gouvernement français, transmise, conformément à l'article 14 du Pacte qui règle la procédure de consultation, par le Secrétariat général de la Société des Nations à la Cour permanente de Justice internationale, le 22 mai, est présentée en ces termes : « La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ? » La première session ordinaire de la Cour, qui s'ouvrit le 15 juin 1922, appelait la discussion de l'affaire. Mais, le 18 juillet, le Secrétariat général de la Société des Nations transmettait une demande d'avis complémentaire sur une question subsidiaire posée par le Gouvernement français : « L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation ? »

En séance publique, le 12 août 1922, la Cour rend ses avis ¹. Elle est affirmative sur la première question, indiquant dans un avis longuement motivé que « la compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du

1. Avis n° 2 et avis n° 3.

travail des personnes employées dans l'agriculture ». En ce qui concerne la demande complémentaire, conformément à la thèse qu'Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail, avait soutenue devant elle et qui déclinait toute compétence dans les questions de production, la Cour conclut « que l'organisation et le développement des moyens de production ne sont pas du domaine de l'Organisation internationale du Travail », mais « qu'il ne saurait lui être interdit de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il peut en résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens ou méthodes de production, ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production ».

L'Organisation internationale du Travail triomphait. Si elle était incompétente, comme elle le déclarait elle-même, dans l'examen à titre principal des moyens de production, on lui reconnaissait au contraire le droit de se préoccuper de l'aspect économique des questions sociales inscrites à son programme.

Bien plus, on s'était élevé contre les prétentions et les empiétements, contre les tendances que l'on disait envahissantes de la jeune Organisation. L'arrêt de la Cour la justifiait. Dès ses débuts, il lui apportait, dans la poursuite de la tâche qu'elle avait entreprise, un puissant réconfort.

Cette même session de la Conférence de 1921 devait voir surgir de nouvelles discussions. Il s'agissait cette fois de l'emploi de la céruse. Les travaux des Commissions techniques, en vue de prévenir le saturnisme, avaient démontré l'insuffisance d'une simple réglementation. Seule une prohibition pouvait être efficace, mais

un projet de convention dans ce sens aurait entraîné la ruine de certaines industries. Les thèses de la réglementation et de l'interdiction s'affrontèrent. La Conférence, estimant que la santé et la vie des ouvriers étaient en jeu, ne crut pas pouvoir s'abstenir; par 90 voix contre 0 et 1 abstention, elle adopta, après quelques modifications, un contre-projet de M. Justin Godart fondé sur le principe de l'interdiction.

Mêmes contestations, souvent violentes, à l'occasion de l'enquête sur la production que, sur l'initiative de M. Pirelli, délégué patronal italien, le Conseil d'Administration décida en 1920 à sa session de Gênes. L'enquête devait porter « sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie ». On lui reprocha de déborder du champ normal des investigations du Bureau international du Travail. Nous retracerons plus loin les controverses qu'elle déclencha. Ces émotions aujourd'hui calmées, elle demeure dans l'œuvre scientifique du Bureau, l'un des plus précieux et des plus remarquables documents.

Nouvelle querelle de compétence et nouveau recours à la justice internationale au sujet du travail de nuit dans les boulangeries. La Conférence internationale du Travail avait adopté à sa sixième session, tenue à Genève en 1924, un projet de convention interdisant le travail de nuit dans les boulangeries. L'article premier du projet portait, dans son premier alinéa, que l'interdiction s'appliquerait « au travail de toute personne, aussi bien patrons qu'ouvriers ». Le groupe des employeurs protesta à la septième session. Le 8 janvier 1926, il transmit au Conseil d'Administration une requête l'invitant

à saisir la Cour permanente de Justice internationale du point de savoir si « l'Organisation internationale du Travail était compétente pour élaborer et proposer une réglementation visant le travail personnel du patron ». Le Conseil d'Administration fit droit à la demande du groupe patronal « tout en estimant dans sa majorité que l'Organisation internationale du Travail était compétente dans le cas visé par la requête ». La question fut posée à la Cour en ces termes : « L'Organisation internationale du Travail a-t-elle compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ? »

A sa onzième session, le 23 juillet 1926, la Cour rend un avis affirmatif ¹. Elle l'accompagne de considérations générales tendant à prouver que la compétence étendue de l'Organisation ne résulte pas seulement de l'interprétation des textes de la Partie XIII, mais qu'elle s'accorde avec la mission qu'ils lui ont confiée : l'Organisation internationale du Travail se trouverait empêchée de réaliser ses fins de justice sociale, si elle n'avait pas compétence « pour proposer afin de protéger les travailleurs salariés une réglementation qui, pour atteindre son but, devrait incessamment s'appliquer dans une certaine mesure au travail des patrons ».

Ainsi se trouvait consacrée par la plus haute des juridictions la thèse que, par l'organe de la Conférence, du Conseil d'Administration et du Directeur du Bureau international du Travail, l'Organisation n'avait cessé de soutenir.

1. Avis n° 13.

L'avis de la Cour écartait de l'Organisation internationale du Travail cette objection d'incompétence que, dès ses débuts, on avait lancée contre elle et qui menaçait de paralyser son action. Même s'il ne devait pas prévenir des contestations futures, il fixait du moins les principes qui permettraient de les apaiser, et il donnait à l'activité de l'Organisation internationale du Travail un élan nouveau.

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION CROISSANTE DE L'ORGANISATION A L'ETUDE INTERNATIONALE DES PROBLEMES ECONOMIQUES.

L'étude de l'aspect économique des questions sociales souleva, aux débuts de l'Organisation internationale du Travail, des appréhensions et des craintes :

appréhensions du Bureau et du groupe ouvrier que l'Organisation ne sacrifiât à des objections tirées des circonstances économiques l'accomplissement de réformes d'humanité;

craintes de la part des employeurs de lui voir suivre la tendance des organismes jeunes à empiéter sur tous les domaines et chercher à régir l'économie;

défiance enfin des organes économiques de la Société des Nations, peu disposés à laisser envahir le champ de leurs études.

Ce n'est que peu à peu que l'on a saisi les rapports du social et de l'économique et que l'on a reconnu leur interpénétration :

la classe ouvrière a compris que son bien-être reposait sur un régime économique prospère;

à maintes reprises, les représentants du patronat ont demandé que les mesures sociales s'harmonisent avec les possibilités économiques;

le Bureau s'est efforcé d'exposer le côté économique des problèmes qui l'occupent, laissant aux organismes de la Société des Nations le soin de convoquer les gouvernements pour la recherche des solutions et le vote des conventions;

enfin, les organes économiques de la Société des Nations ont admis la nécessité d'une collaboration plus étroite avec le Bureau international du Travail, préconisée fréquemment par le Conseil d'Administration et la Conférence.

Lentement, au travers des résistances, l'idée de la participation de l'Organisation à l'étude internationale des problèmes économiques a frayé son chemin.

A Washington, en 1919, la première Conférence internationale du Travail repoussait, à la faible majorité de 43 voix contre 40, la proposition Baldesi qui, pour favoriser une reprise de la production européenne déficitaire et remédier au chômage, recommandait au Conseil de la Société des Nations l'examen de la répartition internationale des matières premières et des moyens de transports maritimes.

Il ne s'agissait nullement de faire participer l'Organisation internationale du Travail à l'activité de la Société des Nations; encore moins s'agissait-il de lui confier l'étude de la question.

Pourtant, l'année suivante, à la session de Gênes, en mai 1920, sur la suggestion de M. Pirelli, délégué patronal italien, le Conseil d'Administration se trouvait unanime à charger le Bureau d'une enquête « sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie ». La crise de pénurie dans la

production, à peine l'enquête décidée, va brusquement faire place à une crise de surproduction. Pendant quatre années l'enquête se poursuit, contribuant par les discussions de compétence qu'elle soulève, à tracer plus nettement les rôles et les devoirs des institutions internationales.

C'est six mois plus tard, à la session du Conseil d'Administration d'octobre 1920, que l'on peut mesurer les progrès accomplis par l'idée de participation. Le Congrès international des mineurs, réuni en août 1920, avait réclamé la création d'un Bureau international chargé de la répartition des combustibles, minerais et autres matières premières, et demandé au Bureau international du Travail de collaborer en vue de cette tâche avec les organismes de la Société des Nations. Conformément à ce vœu, le Conseil d'Administration invitait le Bureau à des négociations avec la Société des Nations en vue d'instituer un Office international de statistique de prix et de quantités dans lequel il serait représenté; une Section de cet Office serait rattachée à la Section économique et financière de la Société des Nations et pourrait être consacrée au charbon. Pour la première fois, la collaboration du Bureau international du Travail et de la Société des Nations, en matière économique, était proposée.

Mais la nécessité de cette collaboration n'était pas encore pleinement reconnue. Ni la Conférence financière de Bruxelles de 1920, ni la Conférence de Barcelone de 1921, réunies par la Société des Nations pour instituer une action économique concertée, n'admirent la représentation des employeurs et des ouvriers, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Organisation internationale du Travail.

Le refus de faire participer le monde du travail à l'étude des problèmes économiques auxquels il était intéressé explique l'incohérence des travaux des organisations internationales; ainsi, la Conférence de Bruxelles préconisait la suppression des subventions de chômage qu'un an auparavant la Conférence internationale du Travail recommandait à Washington.

Aussi, à sa session de Stockholm, en juillet 1921, le Conseil d'Administration soulignait le besoin d'une coordination. Trois mois plus tard, la Conférence internationale du Travail proposait au Bureau de se mettre en contact avec la Société des Nations pour lui présenter un rapport sur l'aspect social du problème des matières premières; elle lui prescrivait également l'institution d'une enquête sur l'aspect national et international de la crise du chômage et des moyens de la combattre, en faisant appel « à la collaboration de la Section financière et économique de la Société des Nations pour la solution à donner aux questions financières et économiques soulevées par l'enquête ». La troisième session de l'Assemblée de la Société des Nations approuva la collaboration proposée. C'était le premier pas vers la création, entre le Bureau et l'Organisation économique et financière, du Comité mixte des crises économiques.

Lorsqu'en 1922 on décida de tenir à Gênes une Conférence économique, l'exemple des précédentes Conférences internationales ne fut pas perdu. Certaines délégations nationales comprirent des représentants patronaux et ouvriers. L'Organisation internationale du Travail vit accepter la collaboration qu'elle avait offerte et participa utilement aux travaux. Mais surtout, la Conférence attira l'attention des gouvernements sur l'importance des

conventions de l'Organisation, notamment en matière de chômage, les invitant à hâter la procédure de leur ratification. Elle reconnaissait ainsi l'autorité qui s'attachait à l'œuvre accomplie par l'Organisation internationale du Travail.

La même année, le Bureau international du Travail était invité à se faire représenter aux réunions de la Commission technique consultative des Communications et du Transit, instituée par la Société des Nations, en vue des questions relatives aux migrations. De son côté, le Bureau s'efforcerait de permettre à la Commission de suivre les travaux de l'Organisation internationale du Travail pouvant l'intéresser.

En créant en 1924 une Commission de coordination pour la Conférence internationale de la réduction des armements, le Conseil de la Société des Nations décidait de réserver deux places à chacun des groupes ouvrier et patronal¹. Trois ans plus tôt, il avait adopté la même conduite, invitant le Conseil d'Administration à désigner trois délégués ouvriers et trois délégués patronaux à la Commission mixte provisoire de la réduction des armements.

A son tour, la Conférence internationale du Travail de 1924 donnait au Bureau international du Travail la mission d'établir, avec l'Organisation économique et financière de la Société des Nations, un Comité mixte des crises économiques.

1. Le Conseil d'administration, à sa session d'octobre 1924, désigna MM. Jouhaux et Oudegeest pour le groupe ouvrier, et MM. Hodac et Oerssted pour le groupe patronal, mais à titre individuel. C'est également à ce titre que ces quatre membres furent choisis l'année suivante pour participer aux travaux de la Commission mixte constituée par le Conseil de la Société des Nations pour donner à la Commission de coordination des avis sur les aspects économiques des problèmes qui lui étaient soumis.

Il appartenait à la Conférence économique internationale de 1927 de consacrer la nécessité d'une collaboration constante en matière économique, entre la Société des Nations et le Bureau international du Travail. Aux Conférences de Bruxelles et de Barcelone, l'Organisation internationale du Travail était absente. A Gênes, en 1922, elle offrait ses services. En 1927, à Genève, on les sollicitait.

Aussi bien, l'Organisation pouvait-elle réclamer la paternité de la Conférence que, dès 1921, elle préconisait. Tout naturellement, on devait admettre qu'elle fût représentée au Comité préparatoire. Le Bureau international du Travail allait collaborer activement à sa préparation documentaire et à son organisation. Lorsque la Conférence se réunit, le 4 mars 1927, les employeurs et les travailleurs, soit directement, soit indirectement, y étaient représentés. Les travaux démontrèrent l'interdépendance des nations en matière économique et soulignèrent la liaison de l'économique et du social.

La Conférence marquait une date importante dans la participation de l'Organisation internationale du Travail à l'activité économique. Depuis lors, cette participation n'a cessé de s'étendre.

Peu après la clôture de la Conférence, le Conseil de la Société des Nations crée un Comité consultatif permanent chargé de veiller à l'application des décisions de la Conférence et comprenant trois membres ouvriers du Conseil d'Administration et un nombre important d'employeurs.

En 1930, l'Assemblée de la Société des Nations recommande une collaboration constante entre le Bureau international du Travail et les organisations de la Société

et « voit dans cette collaboration constante un élément essentiel de rationalisation de l'activité internationale ».

D'autre part, l'Organisation internationale du Travail participe, soit par les recherches du Bureau, soit par la présence de délégués du Conseil d'Administration, aux travaux des différents Comités et sous-Comités de la Commission d'étude pour l'Union européenne. Enfin, le Bureau international du Travail est représenté au sein du Comité d'étude des questions de Travaux publics et d'outillage national, constitué par l'Organisation des Communications et du Transit de la Société des Nations.

Les événements récents ont stimulé l'activité des institutions internationales. Dans la lutte contre le chômage, conséquence la plus douloureuse de la crise, l'Organisation internationale du Travail a redoublé d'efforts. Mais l'interdépendance et la complexité sans cesse affirmées de l'économique et du social l'ont conduite à voir plus loin; non seulement elle a cherché à faciliter une reprise de l'activité économique qui permettrait de résorber la masse des chômeurs, mais encore elle a pensé à prévenir les maux du chômage par une organisation plus rationnelle de l'économie. Dans ce but, la Conférence internationale du Travail, à sa session d'avril 1932, recommandait la convocation d'une nouvelle Conférence économique mondiale et traçait un programme précis d'action.

Le programme est aujourd'hui à l'étude; la Conférence mondiale se prépare. La participation de l'Organisation internationale du Travail à la solution des problèmes économiques, conséquence de la liaison du social et de l'économique, s'est désormais imposée aux esprits.

DEUXIÈME PARTIE

L'œuvre accomplie
par l'Organisation internationale du Travail
dans le domaine économique.

SECTION PREMIERE

L'ŒUVRE SCIENTIFIQUE

DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER

LES ENQUETES ET LES PUBLICATIONS

Il entraînait dans la mission du Bureau international du Travail de créer un centre d'informations et de contribuer à la science sociale. L'article 396 du Traité de Paix le chargeait en effet « de la centralisation et de la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail » ; et le Directeur du Bureau, lui traçant son rôle, le destinait à devenir un « *clearing house* de renseignements sur tout le mouvement économique et social ».

Effectivement, dans l'ensemble de sa tâche, l'œuvre de documentation n'a pas tardé à prendre un développement et une importance considérables. On a pu, avec raison, définir le Bureau « un grand laboratoire de science sociale ».

Les conditions du monde de l'après-guerre, les expériences tentées dans certains pays, offraient aux études du Bureau un champ illimité. Mais il devait rencontrer

dans la réalisation de sa tâche les plus grandes difficultés :

difficultés dues à l'ampleur des bouleversements produits, à l'aspect nouveau des questions qui surgissaient, au cours rapide et inattendu des événements;

difficultés matérielles aussi : le Bureau ne possédait ni les crédits nécessaires ni le personnel suffisant pour s'intéresser aux multiples problèmes qui le sollicitaient; il devait recueillir les informations, les classer, diriger des enquêtes sur pièces ou sur place, préparer les Conférences, se conformer à leurs décisions, suivre les Congrès, répondre aux demandes de renseignements;

il avait surtout des susceptibilités à ménager, des résistances à vaincre, des controverses passionnées à apaiser.

Sans se lasser, le Bureau a poursuivi l'extension de ses recherches scientifiques. Il a essayé d'éclairer, par ses études, les questions vitales de l'économie dont il ne pouvait négliger les répercussions sociales. Des résultats féconds sont venus le récompenser de ses efforts. Ses enquêtes et ses publications mettant à la disposition des économistes et des sociologues, leurs renseignements précieux et font aujourd'hui autorité.

ENQUÊTES.

Enquêtes sur place. — Les premières recherches auxquelles se livra le Bureau international du Travail dans le domaine économique, le conduisirent à des enquêtes sur place. En mai 1920, devant l'importance prise par le Bassin de la Ruhr dans l'économie européenne et le règlement de la paix, un enquêteur fut envoyé sur les lieux. Les renseignements qu'il recueillit touchant à

l'avenir de la production du charbon dans cette région parurent dans un rapport sur « le Travail et la Production dans le Bassin de la Ruhr, 1918-1920 ».

En décembre de la même année, sont publiés les résultats d'une nouvelle enquête sur place relative aux « Conditions de travail et de production dans le bassin minier de la Haute-Silésie ».

Le 16 septembre 1921, le chef du Secrétariat bulgare auprès de la Société des Nations priait le Bureau international du Travail de bien vouloir procéder à une enquête sur le régime du service obligatoire du travail qu'avait inauguré le gouvernement paysan de Stamboulski. Déjà en novembre 1920, le Bureau, intéressé par la nouveauté de cette institution, avait publié la traduction du texte de la loi qui l'établissait. Depuis lors, la réforme, outre les controverses qu'elle avait soulevées en Bulgarie même, avait entraîné l'intervention de la Conférence des Ambassadeurs; craignant que l'institution n'ait un caractère camouflé, celle-ci invoquait le Traité de Neuilly pour y faire apporter d'importantes modifications.

C'est dans ces conditions que le Gouvernement bulgare demanda au Bureau international du Travail une enquête impartiale. Le Bureau en confia le soin, au mois d'avril 1922, à M. Max Lazard, président de l'Association française pour la lutte contre le chômage. Ce recul d'une année devait lui permettre d'étudier objectivement l'institution et d'en apprécier les premiers résultats.

L'étude qu'il rapporta de ce voyage s'attachait à replacer la loi dans le milieu d'où elle était née, évoquant la Bulgarie d'avant 1915, les perturbations dues à la

guerre, et retraçant l'activité et le programme du parti agrarien.

L'examen du contenu de la loi et de sa mise en œuvre conduisait l'enquêteur à constater que le gouvernement avait voulu obliger chaque Bulgare à contribuer « par un effort personnel et d'une manière directe » au développement économique de son pays.

Pouvait-on songer à étendre la réforme à d'autres peuples ? Les résultats manquaient encore de certitude pour juger la valeur économique et éducatrice de l'institution. De plus, celle-ci ne s'expliquait et ne se justifiait que par les conditions économiques et sociales qui avaient entouré sa création. Elle constituait cependant un essai en vue d'inculquer à l'individu le sens de l'intérêt collectif et de développer en lui ce que M. Max Lazard dénommait « le loyalisme civique ».

La Bulgarie devait fournir au Bureau international du Travail un nouveau sujet d'étude.

Par lettre du 4 décembre 1925 au Directeur du Bureau, le Conseil supérieur du Travail et des Assurances sociales de Bulgarie se plaignait des troubles apportés dans les conditions du travail par l'afflux des réfugiés et soulignait la menace que ces perturbations faisaient peser sur l'application des lois ouvrières.

Le Bureau délégua en Bulgarie M. Tixier, chef du Service des Assurances sociales. Son enquête, après avoir établi le nombre et la situation des réfugiés de toutes races, Russes, Arméniens, Bulgares, envisageait l'influence exercée par leur afflux sur les conditions du travail et sur la législation sociale. Elle concluait à la nécessité de réorganiser et de coordonner les services de réfugiés et elle présentait des suggestions quant aux solutions pouvant convenir au problème.

Enquêtes spéciales. — Le Directeur du Bureau international du Travail avait pu décider lui-même l'accomplissement de toutes ces recherches d'informations. Mais, au cours de sa session d'avril 1921, le Conseil d'Administration décida que « les questions se référant à les enquêtes spéciales et importantes devraient lui être soumises, en même temps que le plan général de l'enquête et le devis des frais ».

Il avait déjà admis l'année précédente une enquête sur les conditions du travail dans la Russie des Soviets. L'enquête fut en effet proposée, pour la première fois, à la deuxième session du Conseil d'Administration, en janvier 1920, à Paris, par M. Sokal, délégué du Gouvernement polonais, et par M. Jouhaux, représentant ouvrier français. Il s'agissait d'étudier la valeur des méthodes communistes d'organisation industrielle sur lesquelles l'absence de renseignements risquait de faire naître, dans certains milieux, « des illusions dangereuses et d'entraver ainsi l'accroissement de la production ».

L'enquête devait s'effectuer sur place. Le Directeur du Bureau international du Travail eut à examiner avec le Conseil de la Société des Nations l'entr'aide à établir entre la mission d'information du Bureau et une mission distincte d'enquête politique que la Société des Nations avait été chargée par le Conseil Suprême d'envoyer en Russie.

En mars 1920, le Conseil d'Administration composait une Commission de cinq délégués patronaux, cinq délégués ouvriers et deux délégués gouvernementaux, et poussait les préparatifs en vue de son départ éventuel. Mais les autorités soviétiques refusèrent de laisser franchir la frontière russe à la mission désignée. Le Bureau

dut se résoudre à abandonner le projet d'enquête sur place et il continua les études que, dès la première décision du Conseil d'Administration, il avait entreprises pour orienter les travaux de la Commission. Elles aboutirent à la publication d'un questionnaire méthodique sur « les conditions du travail dans la Russie des Soviets ».

Le travail scientifique fut poursuivi. Le Bureau constitua une Section technique russe, composée de spécialistes de ces questions sous la direction du Docteur Guido Pardo, qui s'attacha à compléter la documentation déjà recueillie.

L'amélioration des relations avec la Russie devait faciliter sa tâche; la section d'étude russe entra en rapports avec les diverses missions privées qui purent pénétrer en Russie; elle réussit à recevoir des documents réguliers et abondants. Aussi, lorsque le Conseil Suprême, réuni à Cannes, en janvier 1922, décida de tenir à Gênes une Conférence en vue de négocier les conditions d'un rétablissement des relations avec la Russie, le Conseil d'Administration pouvait offrir le concours du Bureau international du Travail; deux spécialistes de la Section russe se rendirent à Gênes avec des rapports sur la situation industrielle, ouvrière et économique de la Russie. La Conférence n'aboutit à aucun résultat appréciable. Les négociations reprirent entre experts à La Haye. Les deux membres de la Section y participèrent avec la documentation déjà destinée à la Conférence de Gênes, complétée d'un rapport sur « l'Organisation de l'industrie et les conditions du travail dans la Russie des Soviets ». Distribué en épreuves aux sous-Commissions

de la Conférence ce rapport contribua à en faciliter les travaux. Il présentait un tableau strictement objectif de la législation concernant la gestion et l'organisation de l'industrie et les conditions du travail depuis l'inauguration de la Nouvelle Politique Economique. Par ses données puisées uniquement aux sources soviétiques, et malgré les incertitudes d'une législation sans cesse en mouvement, le rapport s'efforçait de faire connaître les prescriptions générales des lois de la Russie des Soviets.

Le succès de cet ouvrage, l'intérêt qu'il avait éveillé sur le régime économique et social établi en Russie, incita le Bureau à préparer un deuxième rapport. Sa première étude était du mois de juillet 1922. Or, la Nouvelle Politique Economique, bien que décidée en mars 1921, n'entre en vigueur qu'à la fin de cette même année; en outre, c'est à partir de la fin de l'année 1922 que paraissent les différends Codes consacrant le régime nouveau : Code du travail, Code civil, Code criminel et de procédure criminelle, Code agraire. Un certain recul était donc nécessaire pour apprécier les effets de cette politique.

La deuxième étude du Bureau paraît en 1924. Ce n'est plus un résumé systématique de la législation depuis l'introduction de la Nouvelle Politique Economique, mais un aperçu de son ensemble et de l'évolution accomplie depuis le communisme intégral, c'est-à-dire avant 1912 jusqu'à l'application de la Nouvelle Politique. L'enquête porte successivement sur la situation et le rôle du Commissariat du Travail, la politique des salaires, les contrats collectifs, les conflits ouvriers, la réglementation du marché du travail, les assurances sociales, l'inspection du travail et l'organisation syndicale.

On n'a pas manqué de souligner que les Soviets eux-mêmes, qui dénoncent le Bureau international du Travail comme « l'agence de l'impérialisme mondial », n'hésitent pas à utiliser ses recherches sur la Russie et même à les éditer en langue russe, témoignant ainsi de la valeur de son œuvre scientifique.

Les enquêtes sur le chômage. — Certaines enquêtes du Bureau furent nécessitées par la préparation des sessions de la Conférence ou exécutées conformément aux décisions de celle-ci. Telle fut l'enquête sur le chômage que prescrivit la Conférence internationale du Travail à sa troisième session tenue en octobre et novembre 1921. M. Schürch, délégué ouvrier suisse, en prit l'initiative; il demanda l'institution d'une enquête sur « l'aspect international de la crise de chômage et les moyens de la combattre ».

Sur l'intervention du délégué du Gouvernement britannique, Sir Montague Barlow, on admit qu'elle portât aussi sur les aspects nationaux de la crise et les remèdes à y apporter, et l'on fit appel « à la collaboration de la Section financière et économique de la Société des Nations pour la solution à donner aux questions financières et économiques soulevées par l'enquête ».

Enfin, on adopta un amendement de M. Jouhaux, délégué ouvrier français, proposant, pour la recherche des « remèdes de caractère international propres à mettre fin à la crise de chômage », la convocation d'une Conférence internationale spéciale à laquelle participeraient tous les pays.

Nous verrons plus loin, en examinant la collaboration apportée par le Bureau international du Travail à la Société des Nations, comment ce dernier vœu reçut satis-

faction par la tenue de la Conférence économique de Gênes en 1922.

Quant à l'enquête demandée par la Conférence, ses résultats furent publiés dans un rapport ayant pour titre : « Enquête sur le chômage. Les remèdes au chômage », et dont le Conseil d'Administration avait admis le plan en juillet 1922 à sa session d'Interlaken.

L'enquête débute par un exposé du développement de la crise. Elle groupe ensuite sous trois rubriques les remèdes multiples appliqués dans les divers pays :

1° L'indemnisation des chômeurs, palliatif sans doute, mais dont l'emploi s'impose à défaut de remède plus efficace. Le rapport étudie le fonctionnement des différents organes d'assurance ou d'assistance, les questions soulevées par l'indemnisation et le problème du contrôle du chômage involontaire, enfin le taux des indemnités.

2° La répartition du travail disponible à l'aide du placement, de l'orientation professionnelle, des migrations.

3° Le développement des possibilités d'emploi par l'organisation des travaux de secours, l'exécution de travaux publics et l'aide aux industries dans le but de maintenir leur activité.

Le rapport fut examiné par la Conférence de 1922 qui décida d'étendre l'action au problème du chômage permanent et de poursuivre en outre l'enquête spéciale envisagée dès 1921 sur la crise cyclique de chômage.

Le Bureau, comme la Conférence l'y avait invité, fit appel à la collaboration de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations, lui demandant d'éclairer certaines questions économiques et financières, notamment l'influence sur le chômage de la reprise des relations avec la Russie, la restauration économique

de l'Europe centrale et orientale, les réparations et la reconstruction des régions envahies, les crédits internationaux, enfin la crise des changes et leur stabilisation, et les politiques monétaires et commerciales des différents pays.

De son côté, le Bureau international du Travail poussait ses recherches et en publiait le résultat dans l'étude intitulée « Les crises de chômage, 1920-1923 » parue en 1924 dans la série C de ses Etudes et Documents.

Après avoir suivi la série des crises nationales de chômage, dont le décalage était dû aux politiques monétaires propres à chaque pays, l'enquête cherchait à tirer des faits constatés des conclusions générales ou des propositions d'intérêt immédiat.

Elle était suivie d'une « Enquête sur le chômage » annexée au rapport du Directeur à la sixième session de la Conférence, et complétée d'un « memorandum pour le Bureau international du Travail sur les travaux accomplis jusqu'ici par l'Organisation économique et financière de la Société des Nations en vue de faciliter le commerce international et par conséquent de remédier dans une certaine mesure au chômage ».

L'enquête prenait ainsi un caractère permanent qui s'accordait d'ailleurs avec la mission que le Traité de Paix avait confiée au Bureau.

A la douzième session, tenue en mai et juin 1929, était présenté un nouveau rapport sur « le problème du chômage, quelques aspects internationaux, 1920-1928 », faisant suite aux recherches concernant le chômage entreprises par le Bureau.

Le rapport attirait l'attention de la Conférence sur certains éléments du problème qui exigent une action

internationale. Par l'observation des faits dans les différents pays, il montrait l'influence des fluctuations monétaires sur la stabilité de l'emploi, les périodes de baisse du niveau général des prix s'accompagnant généralement de chômage; et il exposait les mesures envisagées pour réduire ces variations.

En second lieu, le rapport essayait de dégager les conditions générales du marché international dans le cas particulier de l'industrie charbonnière et des industries textiles.

Enfin, il présentait comme remède au déséquilibre entre la capacité productive et la quantité de main-d'œuvre disponible, source de chômage, certaines informations touchant à l'organisation des migrations internationales : l'influence des conditions économiques sur les migrations, la situation des pays d'immigration et des pays d'émigration, les mesures prises en vue d'organiser les migrations.

La série des publications relatives au chômage s'enrichissait la même année d'un ouvrage sur « le chômage et les travaux publics », dont nous parlerons plus loin¹, et de deux nouvelles enquêtes.

L'enquête sur « Les problèmes du chômage en 1931 » renfermait la partie relative au chômage du rapport du Directeur à la quinzième session de la Conférence ainsi que les mémoires présentées à la Commission du chômage du Conseil d'Administration en janvier 1931².

1. Cf. pages 120 et suivantes.

2. En voici l'énumération : *Les Fluctuations monétaires et le chômage*, étude préparée par le B. I. T.; *Les Inégalités de la répartition internationale du capital comme facteur de chômage*, par Albert Hahn; *Les Troubles du Commerce international et le chômage*, par M. Ansiaux; *Population et chômage*, par Hersch; *La Rationalisation et l'emploi*, par M. Cole.

D'autre part, le Directeur adjoint du Bureau, M. Harold Butler, appelé aujourd'hui à la succession d'Albert Thomas dans les fonctions de Directeur, rapportait d'un voyage aux Etats-Unis une étude sur le chômage dans ce pays, mesurant son étendue, analysant ses causes et exposant les mesures appliquées ou proposées pour régulariser l'emploi dans l'avenir.

C'est encore une résolution de la Conférence qui, orientant l'activité du Bureau vers les pays « spéciaux », le chargeait en 1925 de procéder à une enquête, dont la publication est sur le point de se faire, sur les conditions du travail dans les pays asiatiques et notamment en Chine, dans l'Inde, au Japon, en Perse et au Siam, ainsi que dans les colonies, protectorats et territoires sous mandat de cette partie du monde.

PUBLICATIONS.

Si l'on veut posséder un tableau complet de la production scientifique du Bureau international du Travail dans le domaine économique, il convient de ne pas négliger ses publications.

Les *Informations sociales*, anciennes *Informations quotidiennes* devenues hebdomadaires, dont une rubrique porte spécialement sur la vie économique, suivent les principaux événements économiques et sociaux.

Chaque mois, la *Revue internationale du Travail* publie des articles de fonctionnaires du Bureau ou de spécialistes sur des questions économiques ou sociales d'actualité et dresse le tableau synthétique des mouvements du chômage.

Enfin il faut mentionner l'importante collection des

« Etudes et Documents ». Elle réserve au chômage une série spéciale dans laquelle prennent place les enquêtes et les rapports prescrits par la Conférence et que nous avons déjà analysés. La « série B » de cette même collection est, en outre, consacrée aux « Conditions Economiques » et compte actuellement dix-huit études; on retrouve parmi celles-ci les diverses enquêtes ordonnées par le Directeur du Bureau ou prescrites par le Conseil ou la Conférence dans le domaine économique et que nous venons d'examiner.

La première de ces études date de la fin du mois de mai 1920 et traite de la « Production du charbon dans la Ruhr ¹ » (Série B, n° 1).

Elle est suivie en octobre de la publication de « Documents relatifs aux projets d'organisation internationale pour la répartition des matières ou des denrées alimentaires » (Série B, n° 2), renfermant, d'une part la motion et le rapport Baldesi présentés le 26 novembre 1919 à la Conférence de Washington, et d'autre part, un rapport adressé par Albert Thomas, en juin 1919, au Conseil supérieur de la coopération institué auprès du Ministère du Travail français et tendant à la création d'un Office statistique de la consommation et des stocks.

Enfin, au mois de décembre paraît une nouvelle enquête sur place relative aux « Conditions du travail et de production dans le bassin minier de la Haute-Silésie » (Série B, n° 3) ².

L'année 1921 voit se succéder de courtes études :

— « la Socialisation des mines de charbon en Allemagne », le 25 janvier (Série B, n° 4) ;

1. Cf. page 34.

2. Cf. page 35.

— « la Traduction du mémoire d'Essen du 6 novembre 1920 sur la socialisation des mines » parue le 28 janvier (Série B, n° 5) ;

— « les Conseils d'entreprise en Allemagne », le 29 janvier (Série B, n° 6) ;

— « le Projet de loi sur le contrôle ouvrier en Italie » déposé à la Chambre le 9 février par le gouvernement, publié le 28 février (Série B, n° 7).

— « Une demande de contrôle ouvrier en France » (Série B, n° 8), publication de la correspondance échangée en décembre 1920 et janvier 1921 entre la Fédération des ouvriers des métaux et l'Union des industries métallurgiques et minières au sujet de l'organisation d'un contrôle ouvrier syndical sur l'industrie, ainsi que d'un avant-projet de cette Fédération ;

— en avril, le Bureau expose « la Réforme du Conseil Supérieur du Travail en Italie », réforme constituant les premiers pas vers la création d'un véritable Parlement technique du Travail qui serait appelé à discuter les questions économiques et sociales et à légiférer dans ce domaine (Série B, n° 9) ;

— enfin, il édite le 16 juin de cette même année « Un projet du parti catholique italien sur la participation aux bénéfices et l'actionnariat ouvrier » (Série B, n° 10).

Avec l'enquête sur « l'Organisation de l'industrie et les conditions du travail dans la Russie des Soviets » (Série B, n° 11)¹, le Bureau commence en juillet 1922 la série de ses enquêtes, spéciales et importantes. Il la complètera deux ans plus tard par une étude sur l'« Evo-

1. Cf. page 38.

lution des conditions du travail dans la Russie des Soviets » (Série B, n° 14) ¹.

Puis, la Bulgarie lui offre deux sujets d'enquête sur place avec « le Service obligatoire du travail en Bulgarie » (Série B, n° 12) ² et « les Réfugiés et les conditions du travail en Bulgarie » (Série B, n° 15) ³ publiées respectivement en 1922 et 1926.

Entre temps, était parue, en décembre 1923, une nouvelle étude, due à M. Marcel Berthelot, sur « les Conseils d'entreprise en Allemagne » et leur évolution depuis la loi du 4 février 1920 (Série B, n° 13).

Les progrès constants accomplis par « la Législation et les conditions du travail dans l'industrie au Japon » sont révélés en 1926 dans l'ouvrage d'information d'Iwao F. Ayusawa (Série B, n° 16).

L'année suivante paraît l'enquête sur « l'Organisation scientifique du travail en Europe » (Série B, n° 17) et en 1931, l'étude des « Aspects sociaux de la rationalisation » (Série B, n° 18).

Avec ces deux derniers ouvrages, le Bureau international du Travail abordait un problème nouveau.

L'étude sur « l'Organisation scientifique du travail en Europe ». — En fait, le Bureau n'avait cessé de s'intéresser aux questions d'organisation scientifique du travail, par les travaux de sa Section d'Hygiène, ou par ses études sur l'orientation professionnelle, les salaires, la durée du travail ou le rendement ouvrier.

Au printemps de 1925, il autorisait M. Paul Devinat,

1. Cf. page 39.

2. Cf. page 35.

3. Cf. page 36.

chef du Service des Relations avec les organisations patronales, à accomplir, pour le compte du Twentieth Century Fund de Boston, une enquête sur l'organisation scientifique du travail en Europe.

La question n'avait encore jamais été abordée dans son ensemble. Le but de l'enquête était de connaître l'importance du mouvement d'organisation scientifique du travail dans les principaux pays industriels d'Europe et de déterminer les possibilités de créer un Institut international d'Organisation scientifique du Travail.

L'enquête traçait l'évolution du mouvement, indiquant le rôle joué par la guerre et ses suites immédiates dans le développement de l'organisation scientifique du travail. Elle étudiait les institutions chargées de l'enseigner ou de l'appliquer, ainsi que les résultats généraux obtenus. Elle recherchait enfin auprès des employeurs, des techniciens, des ouvriers et de l'opinion publique des témoignages sur le mouvement d'organisation scientifique du travail.

Elle parut en 1927 apportant des précisions utiles sur la rationalisation alors dans son plein développement et dont l'idée même devait dominer tous les travaux de la première Conférence économique mondiale.

L'étude sur les « Aspects sociaux de la rationalisation ». — Le Comité consultatif créé sur la recommandation de cette Conférence pour assurer l'exécution de son œuvre émit le vœu, en mai 1928, que des rapports concernant la rationalisation lui fussent présentés par l'Institut international d'Organisation scientifique du Travail et par le Bureau international du Travail, ce dernier devant s'attacher à l'étude des répercussions so-

ciales de la rationalisation. Peu après, à sa onzième session tenue aux mois de mai et de juin 1928, la Conférence internationale du Travail votait une résolution dans le même sens.

Conformément à ces vœux, le Bureau remettait en mai 1929, au Comité économique, neuf notes relatives à la rationalisation et aux conditions du travail, premiers éléments de l'ouvrage qu'il devait faire paraître deux ans plus tard sur les aspects sociaux de la rationalisation.

Envisageant en premier lieu les rapports de la rationalisation avec le rendement, l'étude donne un aperçu du développement de l'efficiencia due aux mesures de rationalisation, soit qu'elles portent sur le facteur humain et sa productivité propre, soit qu'elles modifient les conditions de son travail, soit même qu'elles agissent à la fois dans ces deux domaines.

La réduction de la durée du travail a une influence considérable sur le développement de la rationalisation, les employeurs se voyant contraints de recourir aux méthodes d'organisation scientifique pour pallier aux effets fâcheux que pourrait produire une réduction importante de la durée du travail. Mais inversement, la rationalisation favorise la réduction de la durée du travail, en adaptant l'ensemble de la vie économique à la journée réduite et en préparant de nouveaux progrès dans cette voie.

Même réciprocité d'action lorsqu'il s'agit des salaires: le développement de la rationalisation permet de fournir à l'ouvrier des objets meilleurs et à des prix plus bas, mais un niveau élevé des salaires pousse l'industrie à l'introduction des méthodes nouvelles.

L'enquête aborde ensuite le problème délicat de l'in-

fluence de la rationalisation sur l'emploi des travailleurs. Les différentes mesures de rationalisation n'ont pas toujours, en effet, les mêmes répercussions sur le marché du travail; d'autre part, le chômage a des sources multiples qu'il est difficile de distinguer. Toutefois, au premier abord, la rationalisation se présente comme une cause d'instabilité du marché du travail, instabilité qu'on prévoit momentanée, la rationalisation devant tendre à assurer la régularité de l'emploi. Question également complexe et encore à ses débuts que celle des rapports de la rationalisation avec l'hygiène du travail. L'enquête s'abstient de porter un jugement qui serait prématuré, mais souligne l'attention toute particulière qu'exige le problème.

Puis, successivement, on examine les rapports de la rationalisation avec la prévention des accidents, les caractères du travail pour le travailleur et certaines formes de travail associé.

Enfin, un dernier chapitre sur les relations industrielles complète l'étude. La rationalisation a multiplié les occasions de discussions entre les organes de la direction et les ouvriers; d'où la nécessité d'établir entre eux des relations suivies et de prévoir une organisation méthodique de ces relations.

*
**

On n'a pas manqué de reprocher au Bureau de trop publier et on l'a accusé de vouloir toucher à tous les problèmes. Les masses ouvrières surtout, impatientes de voir s'accomplir rapidement les réformes qu'elles jugent nécessaires, ont pu s'étonner des lenteurs de ce travail

documentaire et de l'absence de résultats immédiatement apparents.

C'est oublier que la science prépare l'action. C'est l'étude longue et ingrate de sujets encore éloignés des préoccupations du jour qui rendra possible à un certain moment, des progrès nouveaux et sûrs. « Nous ne faisons pas de la science pure, a écrit Albert Thomas, nous faisons de la science appliquée, mais appliquée à un objet d'une valeur inestimable : le progrès social. »

CHAPITRE II

L'ENQUETE SUR LA PRODUCTION

Dans les études du Bureau international du Travail, l'enquête sur la production mérite une place à part, tant par la masse de l'œuvre entreprise et les vicissitudes qu'elle a subies, que par ses caractères et sa portée.

LES ORIGINES DE L'ENQUÊTE.

Elle fut décidée par le Conseil d'Administration, le 9 juin 1920, à sa session de Gênes. M. Pirelli, au nom du groupe patronal, proposa « de confier au Bureau international du Travail le soin de faire une enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie ».

M. Pirelli rappelant que M. Schindler avait déjà soulevé la question de la production au sujet des huit heures de travail, suggérait de l'envisager aussi sous d'autres aspects. Devant le renchérissement croissant de la vie, dont le déficit de la production était l'une des causes, il soulignait l'intérêt qu'il y aurait à examiner l'influence que les conditions du travail : l'application de la journée de huit heures, la fréquence des grèves ou des lock-outs, l'opposition aux systèmes de salaires proportion-

nels à la production individuelle ou collective par exemple, avaient pu exercer sur la production.

Le Conseil fut unanime à admettre l'opportunité d'une telle enquête. Mais M. Jouhaux, traduisant la crainte de ses collègues ouvriers qu'elle pût porter exclusivement sur les effets de la journée de huit heures, réclama de larges investigations. « La guerre, disait-il, a laissé le monde dans une situation qui a influé considérablement sur les conditions de la production. Il y a non seulement les conditions matérielles mais il y a aussi les conditions morales dont nous devons tenir compte, et si l'on ne tient pas compte de ces conditions, on peut arriver justement à avoir un rapport qui sera la condamnation pure et simple de la journée de huit heures... Je demande que le Bureau ait mandat de mener cette enquête, mais d'une façon générale et non pas exclusivement en rapport avec les conditions du travail ¹. »

A la faveur du débat soulevé par les observations de M. Jouhaux, l'auteur de la proposition, M. Pirelli, fut amené à indiquer comment, dans sa pensée, les recherches devaient être libres et porter sur l'ensemble des facteurs de toute nature qui pouvaient contribuer à l'explication des faits.

A son tour, Albert Thomas, acceptant « pour le Bureau, avec joie, la mission de se préoccuper du problème de la production », ajoutait : « Il me paraît impossible d'examiner une question de législation en soi; on ne peut l'examiner que si on la place dans un ensemble... Il faut mesurer quelle est la portée de chacun des facteurs dans l'augmentation du prix de la vie ou dans la

1. Compte rendu sténographique des séances du Conseil d'administration du B. I. T.

diminution de la production... C'est dans ces conditions que nous pouvons accepter l'enquête¹. »

LES ASPIRATIONS ÉCONOMIQUES DE L'ÉPOQUE.

Il est indispensable d'évoquer les aspirations économiques de l'époque si l'on veut expliquer la pensée qui inspirait M. Pirelli et qui animait tous les membres du Conseil lorsqu'ils adoptèrent sa proposition.

La guerre avait laissé le monde dans une situation troublée. Les populations condamnées pendant des années au régime des restrictions se laissaient glisser à des habitudes de dépenses faciles. Les ruines accumulées, les bouleversements produits nécessitaient une œuvre immense de restauration. La production, encore désorganisée, s'opposait à un retour à la vie normale; elle était insuffisante pour couvrir les besoins énormes du moment.

En face de ce déséquilibre des conditions économiques, la solution essentielle et qu'on formulait partout, c'était : consommer moins et produire davantage. Sur-tout produire, produire le plus possible, voilà le mot qu'on retrouve sans cesse dans tous les écrits et dans tous les discours.

Dès lors s'imposait la recherche des moyens qui permettraient de ramener la production à un niveau normal. Telle était la mission confiée au Bureau. Il ne s'agissait pas simplement d'analyser des faits ou de dresser des statistiques, il fallait aider à retrouver une situation meilleure. L'enquête devait tendre à des résultats pratiques, viser au bien commun des peuples et faire com-

1. Compte rendu sténographique.

prendre, à chacun dans son domaine, la nécessité d'un effort en vue d'une restauration de l'économie. « C'est un souci général, disait M. Pirelli, que nous devons avoir pour le progrès, l'abondance de la production, la concurrence dans le monde, l'amélioration de la qualité. » Sa proposition s'inspirait de la « crainte de voir persister et peut-être augmenter d'une part la cherté de la vie et d'autre part les difficultés budgétaires des Etats, la crainte aussi de voir certaines nations menacées dans leur existence même ».

A la session du Conseil d'Administration de Genève, au mois d'octobre 1920, il ajoutait : « Si nous devons demander aux travailleurs de faire l'effort que nous tous croyons indispensable pour une plus grande production, il est aussi nécessaire de leur donner la sensation qu'un pareil effort est fait dans les domaines respectifs par les gouvernements et par les classes dirigeantes, par exemple pour réorganiser les transports et pour une équitable distribution des aliments et des matières premières. »

A l'enquête entreprise dans un pareil esprit, nul ne songe alors à s'opposer.

L'ÉVOLUTION DE LA CRISE.

Or, à peine le Bureau international du Travail entreprenait-il de chercher les remèdes à une production qui paraissait insuffisante, que la crise changeait subitement d'aspect et laissait le monde en face d'une surproduction et d'un engorgement des marchés. La production, supérieure aux demandes, sinon aux besoins, déterminait une crise de débouchés qui entraînait l'effondrement rapide des prix.

L'enquête sur la production est décidée à Gênes en juin 1920. Or, dès le début de l'année 1920, la situation commence à se retourner : en février, baisse des céréales aux Etats-Unis et baisse sur les métaux; en mars, effondrement du marché de la soie au Japon et fermeture de la Bourse des valeurs; à la même date, baisse violente des prix aux Etats-Unis.

Le mouvement ne tarde pas à gagner l'Europe. Le problème de la production et de la hausse incessante des prix ne se pose plus. C'est la préoccupation inverse d'adapter une production trop abondante à une demande insuffisante qui se fait jour.

Dans ces conditions l'enquête risquait de perdre tout intérêt et semblait condamnée à n'avoir qu'un caractère purement rétrospectif.

La crise ne frappait cependant que les pays à change élevé européens ou extra-européens. Elle épargnait généralement les autres qui trouvaient dans la dépréciation de leurs devises une prime à l'exportation, et qui se débattaient encore avec une production déficitaire. C'était le cas des anciens belligérants de l'Europe centrale et orientale.

L'enquête conservait pour eux sa pleine actualité.

De plus, la surproduction n'était en fait qu'apparente. L'Angleterre et l'Amérique coupant les crédits à l'Europe, la forçaient à réduire ses achats et cette réduction entraîna pour les pays exportateurs l'impossibilité d'écouler la totalité de leurs produits.

La surproduction des uns trouvait ainsi, pour une part, sa cause dans la sous-production des autres. La crise de déficit de l'Europe centrale et orientale crée l'apparence de la surproduction en Europe occidentale

et en Amérique; celles-ci ne peuvent vendre parce que celle-là ne peut produire suffisamment et échanger ses produits contre les leurs, selon la loi des débouchés.

Le rétablissement de la production frappée par la crise d'écoulement, dans certains pays, exigeait donc un effort en vue de combattre la crise de la production déficitaire chez les autres.

L'enquête gardait encore toute son utilité.

Enfin, la crise donnait aux problèmes du travail un caractère nouveau. La question des salaires passait au premier plan. Les industriels des pays à change élevé, pour réagir contre la faiblesse des marchés, allaient chercher dans la réduction du taux des salaires un moyen d'abaisser leurs prix de revient. La diminution du coût de la vie et l'accroissement de la demande de travail sous l'effet de la crise de chômage agissaient aussi dans le sens d'une réduction des salaires. Enfin, grâce à un aménagement plus perfectionné de leurs entreprises et grâce à la prolongation de la durée du travail, ces industriels espéraient marquer un avantage sur leurs concurrents et améliorer leur situation critique.

Ainsi, malgré la face nouvelle de la crise, on revenait aux problèmes fondamentaux qui avaient suscité l'enquête et dont l'intérêt n'avait fait que grandir.

LA MARCHE DE L'ENQUÊTE.

Dans la tâche confiée au Bureau, trois points apparaissaient nettement : établir les faits, en dégager les causes et indiquer les solutions qu'ils paraissaient appeler.

La Note préliminaire. — Mais, en premier lieu, il fallait tracer un programme de travail. Ce fut l'objet de la « Note préliminaire pour la préparation de l'enquête sur la production ».

La Note prévoyait, dans la marche de l'enquête, une enquête préliminaire, qui préparait à l'enquête proprement dite, celle-ci aboutissant à l'élaboration et à la publication des résultats; et elle fixait les trois grandes divisions du travail entrepris : les faits, l'explication des faits, l'étude critique des solutions proposées et les expériences faites.

La Note fut adressée le 3 septembre 1920 aux membres du Conseil d'Administration ainsi qu'à une série de personnalités. Elle devait fournir les premiers éléments de la discussion à laquelle donnerait lieu l'enquête lors de la session suivante du Conseil d'Administration qui eut lieu à Genève, en octobre 1920. Elle devait permettre, en outre, l'envoi d'observations ou de suggestions en vue d'établir un programme définitif.

Le Mémoire introductif. — Le travail fut poursuivi. Dès la fin du mois de septembre 1920 un Mémoire introductif délimitait le champ des recherches à entreprendre et dégageait les méthodes selon lesquelles ces recherches devaient être conduites.

Le Mémoire rappelle la naissance de l'enquête à Gênes et cherche, à la lumière des débats qui l'entourèrent, à préciser l'esprit et le cadre de cette enquête.

Il montre la nécessité de collaborer, pour la plupart des points du programme, avec les différents organismes nationaux officiels ou privés, qui se sont déjà livrés à l'étude de ces matières. Ce n'est que dans la mesure où

ces institutions ne pourraient fournir des données suffisantes que l'enquête devra recourir à ses propres moyens et envisager notamment l'envoi de questionnaires portant sur un petit nombre de points à des catégories bien définies de personnes ou de collectivités.

Aux termes mêmes de la proposition votée à Gênes, l'enquête devait avoir un caractère universel, englobant les différents pays du monde et portant sur leur production industrielle. Mais, dès ce moment, le Mémoire laissait prévoir, d'une part, l'impossibilité, par suite des circonstances, d'établir des recherches sur certains pays et, d'autre part, l'obligation de ne retenir dans l'ensemble de la production industrielle, faute de moyens suffisants, que les industries les plus importantes et les plus accessibles aux investigations.

Par contre, la production agricole, que la motion Pirelli paraissait exclure du champ de l'enquête, devait retenir l'attention du Bureau. En effet l'agriculture souffrait de la crise industrielle, du manque d'engrais et de machines. Inversement, la rareté des produits agricoles éprouvait les populations urbaines et la pénurie des matières fournies par l'agriculture à certaines branches d'industrie retardait une reprise de l'activité industrielle. La tâche du Bureau s'étendait ainsi à l'étude de la production agricole, non en elle-même, mais dans ses relations avec la consommation et la production industrielle.

Le Mémoire fournissait déjà des renseignements sur le mouvement de la production, la courbe des prix, le rendement du travail et il signalait les premières mesures qui semblaient avoir leur place dans l'exposé des solutions.

Ses dernières pages reproduisaient le programme de l'enquête, déjà établi dans la Note préliminaire, ainsi que deux projets de questionnaires destinés l'un aux organisations patronales et ouvrières, l'autre aux organisations coopératives.

Le Mémoire fut remis en épreuve aux membres du Conseil, le 6 octobre, à la session de Genève. Ceux-ci n'ayant pu en prendre suffisamment connaissance avant la clôture de la session, on décida de retarder de quelques semaines la publication de l'ouvrage pour leur permettre de l'étudier plus complètement et pour recevoir les observations que pourrait leur suggérer sa lecture.

Aucune proposition de modification n'étant parvenue au Bureau, le Mémoire est livré au public à la fin de l'année 1920.

Les voyages d'étude. Les consultations. Les questionnaires. — L'enquête entre dès lors dans sa deuxième phase.

Tandis que se poursuit le dépouillement de la documentation recueillie, M. Edgard Milhaud, directeur de l'enquête, entreprend une série de voyages d'études. Il parcourt successivement l'Allemagne, la Yougoslavie, la Bulgarie, la Turquie, la Roumanie, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Autriche, la Hongrie, le Danemark, la Norvège, rapportant de son contact avec les hommes et de l'observation directe des faits de précieux enseignements.

Des entretiens avec différentes personnalités de passage à Genève et les mémoires demandés à des spécialistes des questions économiques et sociales — les consultations — fournissent à l'œuvre entreprise ses premiers matériaux.

Ils permettront d'amender et de compléter les projets de questionnaires publiés dans le Mémoire introductif et d'adopter les trois textes définitifs destinés aux trois catégories de collectivités.

Le 15 mars, le Bureau expédie le questionnaire aux gouvernements. Au cours du mois de mars et au début du mois d'avril, il adresse les deux autres aux diverses organisations patronales et ouvrières : organisations centrales, fédérations professionnelles, Chambres de commerce et d'industrie, bourses du travail, touchant environ 6.000 groupements, ainsi qu'aux organisations coopératives : organismes centraux, fédérations nationales et magasins de gros à peu près exclusivement, au nombre d'environ 1.100¹.

Les réponses s'échelonnent tout au long de l'année 1921 et jusqu'au début de l'année 1922².

Au fur et à mesure de leur arrivée le travail de dépouillement s'effectue, portant sur les réponses elles-mêmes, sur les annexes qui leur sont jointes et sur les publications auxquelles les réponses renvoient.

Au terme de ce dépouillement, l'élaboration et la publication des résultats commençaient.

1. Le questionnaire aux organisations patronales et ouvrières était rédigé en seize langues; celui aux organisations coopératives en dix. A ceux-ci s'ajoutèrent les questionnaires adressés aux groupements qui les avaient demandés.

2. La première réponse gouvernementale est celle de l'Espagne, le 29 avril 1921; la dernière celle du Japon, le 9 février 1922, celle de la France est des 4 et 9 mai 1921.

Certaines ont une ampleur considérable : celle du gouvernement anglais a 193 pages, celle du gouvernement polonais 196. Presque toujours des volumes d'annexes leur sont joints dont le total atteint, pour l'ensemble, un millier environ.

LES CRITIQUES SOULEVÉES PAR L'ENQUÊTE.

Les difficultés commençaient aussi. Si la plupart des collectivités répondirent avec empressement, certaines grandes organisations patronales, telles que la Confédération générale de la production française, craignant que le Bureau ne favorisât inconsciemment les intérêts de concurrents d'autres pays, refusèrent de répondre au questionnaire. Des groupes et des gouvernements s'émurent et affirmèrent que le Bureau était sorti de son rôle.

Ces émotions trouvèrent leur écho aux réunions du Conseil d'Administration.

En octobre 1921 et au milieu de janvier 1922, les épreuves du premier volume, en français et en anglais, sont distribuées aux membres du Conseil.

A la séance du 17 janvier le groupe patronal soulève un débat sur les conditions dans lesquelles doit être publiée l'enquête.

M. Carlier, constatant que l'on avait abordé certains aspects purement économiques du problème que ne prévoyait pas le plan primitif, estime qu'il y a lieu de procéder à une mise au point et de supprimer en particulier ce qui a trait aux questions économiques et aux salaires.

A son tour, M. Lambert-Ribot, après avoir reproché à l'enquête de toucher à des questions d'un autre ressort et contesté certaines de ses affirmations, se déclare partisan de la non-publication si l'enquête n'est pas ramenée à son cadre primitif.

Aux critiques patronales, le Directeur du Bureau opposa le changement survenu dans la situation économique qui portait la question des salaires et celle des

changes au premier plan et retirait aux problèmes des matières premières et des transports l'influence capitale que, dix-huit mois plus tôt, ils exerçaient encore sur la production. L'enquête n'avait fait que suivre fidèlement la marche des événements. Le Bureau s'était conformé aux directives données à Gênes qui prévoyaient que l'enquête porterait sur tous les facteurs susceptibles d'influer sur la production.

Plusieurs solutions furent offertes au Conseil d'Administration qui les écarta : remise au point par une sous-commission du Conseil, ajournement de la publication jusqu'après examen par les gouvernements, publication sous le nom et la responsabilité exclusive du rédacteur, publication telle quelle sous le couvert du Bureau international du Travail...

Finale­ment, il décida, sur la proposition de M. Picquard, délégué gouvernemental français, que la publication de l'enquête n'engagerait que la responsabilité du Bureau et nullement celle du Conseil, et qu'elle serait précédée d'une préface indiquant les conditions dans lesquelles l'enquête avait été élaborée, ainsi que les observations des membres du Conseil.

Conformément à cette décision, M. Carlier, vice-président du Conseil d'Administration, adressait par lettre au Directeur du Bureau les observations du groupe patronal. Celui-ci refusait de s'associer à une enquête qui donnait aux considérations économiques et financières la première place et qui s'était transformée « en une enquête en quelque sorte permanente, sans limite fixée, évoluant avec les transformations économiques générales et excluant par cela même la possibilité d'arriver à des résultats certains et immédiats ».

Au fond de ces critiques et derrière ces résistances, perceait la crainte que l'enquête ne déçoive les espoirs de ses promoteurs. A une heure où tous les efforts tendaient incontestablement à accroître la production, la pensée du groupe patronal proposant l'enquête avait été de rechercher les mesures propres à combattre le fléchissement du rendement ouvrier et surtout l'étude des effets de la journée de huit heures, dans laquelle on soupçonnait l'un des facteurs essentiels de la crise.

Mais, à peine l'enquête décidée, le monde s'était trouvé placé devant une situation nouvelle, diamétralement opposée à celle qui avait motivé l'enquête. Plus exactement, les deux situations inverses coexistaient : des pays cherchaient encore les remèdes à une production déficitaire, alors que d'autres se débattaient déjà contre une crise de surproduction.

Deux partis s'offraient : ou renoncer à l'enquête, ou essayer au contraire, par une analyse approfondie de l'évolution économique, de révéler les multiples facteurs de la crise et d'accorder les idées de protection ouvrière avec les soucis de la production.

Pouvait-on faire grief au Bureau d'avoir choisi ce dernier parti et d'avoir donné, par la force même des choses, au déroulement de l'enquête, un cadre élargi ?

ANALYSE DE L'ENQUÊTE.

Indépendamment du Mémoire introductif, l'enquête comprend le rapport général divisé en cinq tomes, formant un total de huit volumes, et ne compte pas moins de 6.552 pages, 868 diagrammes et 1.400 tableaux statistiques.

Première partie : Les faits. — Le tome premier est en quelque sorte le prolongement du Mémoire. Sous forme d'introduction, il trace un tableau de l'évolution économique du monde et des crises qu'il subit : crise de déficit, crise de marché, resserrement de la production, crise de chômage.

Il touche aux questions de la production et de la reconstruction économique de l'Europe, et il envisage quelques aspects nouveaux du problème des conditions du travail.

Enfin, après avoir exposé la marche suivie par l'enquête et indiqué le texte des questionnaires adressés aux diverses collectivités ainsi que la liste de celles qui ont répondu et des personnalités consultées, il rassemble, dans un chapitre consacré aux sources, les informations bibliographiques fournies par les gouvernements.

Le premier volume avait pu laisser à certains l'impression que l'enquête s'égareait sur le terrain économique. Le tome II prouvait que son objectif restait l'étude des conditions du travail dans leurs rapports avec la production.

Il s'agissait d'abord d'établir les faits, d'exposer les mouvements généraux de la production et du rendement ouvrier dans les différents pays, de l'avant-guerre jusqu'à 1921 ou 1922.

Les recherches comparatives portaient sur 47 produits fondamentaux : combustibles, minerais et métaux, produits chimiques, produits agricoles à destination industrielle ou alimentaire; elles portaient encore sur le cheptel, le groupe des industries textiles, enfin les constructions navales et le bâtiment.

De cette accumulation de faits et de chiffres, l'enquête

dégageait un aperçu récapitulatif de l'ensemble de la production. Elle le complétait d'informations diverses concernant certains pays, distinguant entre les belligérants (ceux-ci partagés en belligérants de l'Europe centrale et orientale et belligérants de l'Europe occidentale), les neutres et le groupe des pays extra-européens, et constatant une situation d'autant plus favorable qu'on s'éloignait du théâtre de la guerre.

Passant à la partie relative au rendement par ouvrier, l'enquête expose les problèmes de méthode que soulève la question : rendement subjectif, c'est-à-dire rendement en tant qu'il relève exclusivement du travailleur lui-même, rendement objectif, c'est-à-dire rendement en tant qu'il est influencé par d'autres éléments, notamment les conditions techniques ou matérielles de la production. Elle indique encore les problèmes complexes concernant les bases du calcul du rendement, distingué en rendement par catégories et rendement par ouvrier en général, en rendement par industrie et rendement par entreprise, en différents types enfin, suivant l'unité de temps considérée.

La fin de la guerre et son lendemain immédiat fait apparaître un fléchissement dans le rendement moyen par ouvrier. Même fléchissement dans le rendement de la terre, dans le rendement du travail des effectifs chevalins et dans la puissance productrice du bétail laitier, avec toutefois une tendance à un relèvement de la productivité dans ces divers domaines à mesure que s'améliorent les conditions générales.

Deuxième partie : L'explication des faits. — Ces faits appellent une explication. C'est ce que vont tenter les trois volumes des tomes III et IV.

L'enquête étudie tour à tour les différents facteurs économiques généraux de la crise.

D'abord la pénurie des matières premières qui se prolonge jusqu'après 1920 pour les pays belligérants de l'Europe centrale et orientale, mais qui fait place à cette époque, chez les autres, à la crise d'écoulement.

Puis la crise de l'outillage due aux destructions et au « forçage » subis par celui-ci durant la guerre, et qui atteint presque exclusivement les belligérants.

L'ajustement de l'offre à la demande trouvait un obstacle de plus dans la crise des transports, crise de quantité se doublant d'une crise des prix. Toutefois, à partir du milieu de l'année 1920, elle s'atténue graduellement, sauf dans l'Europe centrale et orientale.

La crise de capitaux, soit qu'elle se rattache aux contre-coups immédiats de la guerre, soit qu'elle apparaisse, dès la seconde moitié de 1920, comme un aspect de la crise des débouchés, agit, dans les deux cas, dans le sens d'une réduction de la production, tantôt empêchant une production déficitaire de répondre aux besoins du marché, tantôt comprimant la production et l'obligeant à s'adapter à une demande insuffisante.

Plus grave dans les pays extra-européens ou neutres et aussi au Royaume-Uni, moins forte chez les belligérants de l'Europe occidentale, moins forte encore en Europe centrale et orientale, la crise des débouchés atteint son point culminant en 1921. Elle a pour cause la hausse extrême des prix et la résistance des consommateurs, l'essor de la production après la guerre, l'accumulation des stocks, la crise du pouvoir d'achat de l'Europe, notamment de l'Europe centrale et orientale, le développement donné à la production de certains pays

pour les besoins de guerre, la concurrence de pays bénéficiant de prix de revient inférieurs, enfin les contre-coups de la crise elle-même.

Un dernier facteur intervient enfin, et joue dans la crise un rôle central : c'est la crise des changes, avec ses répercussions sur les prix de revient, la production et le mouvement des échanges internationaux.

Voici que l'enquête passe à l'étude des facteurs effectifs ou présumés de la crise concernant spécialement le travail et les travailleurs.

Elle examine successivement les conséquences démographiques de la guerre, la crise de la formation professionnelle, les crises de main-d'œuvre, au moins comme crise de qualité, enfin les changements survenus dans les conditions de vie des travailleurs : alimentation, logement et salaires. Elle s'achemine ainsi vers le problème de la santé ouvrière, puis, se transportant dans le domaine de la psychologie ouvrière, elle relève les commotions morales et la crise psychologique dues à la guerre et qui ont eu leur retentissement dans la vie économique et particulièrement dans la production.

On aborde enfin la question de l'opposition ouvrière aux systèmes de salaires proportionnels au rendement, que M. Pirelli avait expressément mentionnée à Gênes en formulant sa proposition d'enquête.

Après un aperçu de la répartition des diverses formes de salaires dans les principales industries et les différents pays, on définit l'attitude des travailleurs à leur égard, leur résistance semblant fléchir à mesure que progressent l'organisation ouvrière et les contrats collectifs de travail. Une troisième partie traite des changements survenus dans les modes de rémunération du travail, les

systèmes de salaires proportionnels au rendement, après un recul au lendemain de la guerre, prenant une importance de plus en plus marquée sous l'effet de la réduction des heures de travail et agissant nettement dans le sens d'une augmentation de la production.

L'enquête tente, à l'aide de tableaux, de statistiques et de diagrammes de donner une vue d'ensemble des grèves et des lock-outs ; après une poussée formidable dans les dernières années de la guerre, et surtout en 1919 et 1920, ceux-ci marquent une régression sous l'action de la crise économique. La pénurie des matières premières et de l'outillage interdisant l'emploi de tous les ouvriers dont on dispose, le manque de débouchés contraignant l'entrepreneur à restreindre sa production, le chômage avait pris une ampleur sans égale. L'enquête en suit l'évolution, depuis le début de la guerre, dans les différents pays, et cherche à dégager l'action complexe et contradictoire qu'il exerce sur le rendement, la peur du chômage tantôt stimulant l'effort ouvrier, tantôt se manifestant par une restriction méthodique et déclarée de la production.

Mais, on attendait surtout de l'enquête, avec des espérances diverses, qu'elle fasse la lumière sur les effets de la journée de huit heures dans la crise économique.

Méthodiquement, s'attachant minutieusement au moindre détail, l'enquête éclaire certains aspects du problème. Elle évoque les expériences relatives à l'établissement de la journée de huit heures faites avant la guerre, les variations de la durée de travail durant la période de guerre, enfin la réforme générale des huit heures au lendemain de la guerre.

Quels résultats pouvait-on constater dans les condi-

tions techniques de la production et sur le rendement propre de l'agent humain ?

La journée de huit heures a certainement stimulé le progrès technique, entraînant un perfectionnement de l'outillage et une amélioration de l'organisation du travail. Mais elle a aussi accru les forces physiques de l'ouvrier et renouvelé sa vie familiale ou en société. Éliminant la fatigue et exerçant une action favorable sur les facteurs moraux, elle a relevé le rendement.

Mais la réforme a-t-elle été un facteur de la crise de déficit ? Ici, il est indispensable de tenir compte des circonstances anormales dans lesquelles elle s'est réalisée. Les fatigues et la sous-alimentation du temps de guerre endurées par les populations avait fait apparaître la réforme comme « une nécessité de l'heure ». De plus l'impossibilité d'un perfectionnement de l'outillage et, dans certains pays, l'universalisation du salaire au temps empêchaient le jeu des éléments de compensation. Aussi, prudemment, l'enquête s'abstient de porter un jugement définitif, la réforme ne pouvant être appréciée qu'après un retour à une situation normale. Elle enregistre simplement un relèvement graduel du rendement et une adaptation de l'économie générale au nouveau régime de travail.

Troisième partie : L'action contre la crise. — Après avoir rassemblé une documentation considérable, effectué des recherches, analysé des faits, fourni des explications, l'enquête n'eût pas répondu à l'attente de ceux qui l'avaient suivie si elle n'avait entrepris dans son tome dernier l'exposé critique de l'action engagée contre la crise.

Dans tous les pays, à une même époque ou à des époques différentes, tous les efforts ont été orientés vers l'accroissement des quantités produites et vers les moyens d'assurer leur écoulement. C'est tout un inventaire des mesures nationales ou internationales appliquées ou proposées pour conjurer la crise dans ses diverses manifestations que dresse l'enquête.

Les conclusions générales qui la terminent ont leur importance. Après avoir synthétisé les constatations faites dans les trois parties de l'ouvrage, elles affirment l'étroite solidarité de toutes les classes et de tous les pays et la nécessité d'une action internationale en vue d'épargner au monde le retour des crises économiques et de chômage.

« Au cours d'un siècle des liens économiques plus étroits ont été noués entre les peuples. Les économies nationales sont devenues de plus en plus interdépendantes. A côté d'elles, au-dessus d'elles, ou, pour mieux dire, entre elles, une économie mondiale s'est formée. Et le problème commun auquel se ramènent ces différents problèmes peut se formuler en ces termes : donner à l'économie mondiale son statut. »

LA PORTÉE DE L'ENQUÊTE.

De l'histoire mouvementée de l'enquête sur la production, le Directeur du Bureau international du Travail, dans son rapport à la quatrième session de la Conférence, en 1922, tirait les conclusions pratiques.

Le souci de couvrir ses collaborateurs contre les attaques violentes dont leur œuvre était l'objet, autant que la délicate pensée du professeur Edgard Milhaud de ne

pas garder pour lui seul le mérite de la tâche accomplie, avait engagé le Bureau à prendre la responsabilité de l'enquête.

Mais, pour l'avenir, le Directeur se refusait à accepter des sujets qui ne seraient pas strictement définis et il estimait que des recherches de ce genre, posant des problèmes généraux, devaient être confiées à un savant sous sa propre responsabilité.

Quoi qu'il en soit, l'enquête demeure une collection unique de faits, de chiffres et de témoignages. Elle fournira, aux Conférences internationales et aux efforts de restauration du monde, sa documentation rationnelle et ses enseignements.

Enfin, en dehors même de sa valeur intrinsèque indiscutable, elle laisse paraître la volonté du Bureau de se soucier de l'influence réciproque des conditions du travail et des faits de l'économie.

SECTION II

LA PARTICIPATION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL AUX CONFERENCES ECONOMIQUES ET SA COLLABORATION AVEC LES ORGANISMES INTERNATIONAUX.

CHAPITRE PREMIER

LA CONFERENCE ECONOMIQUE INTERNATIONALE DE GENES

(9 avril-19 mai 1922).

Le Conseil suprême, réuni à Cannes, décidait, le 6 janvier 1922, de convoquer une Conférence de reconstitution à laquelle participeraient les Etats-Unis et la Russie.

Dans la pensée initiale de son promoteur, M. Lloyd George, la Conférence devait avoir pour tâche de trouver les remèdes à la plaie du chômage qui ne cessait de s'étendre. Or, deux mois plus tôt, à sa 3^e session, la Conférence internationale du Travail avait, à Genève, prescrit l'ouverture d'une enquête sur la crise de chômage et demandé la convocation par les gouvernements d'une Conférence qui comprendrait précisément tous les Etats. Son vœu recevait ainsi satisfaction.

Il eût été inadmissible de ne point voir l'Organisation

internationale du Travail collaborer à une tâche que le Traité de Paix lui avait déjà confiée.

A sa session de janvier 1922, le Conseil d'Administration invita donc le Directeur à entrer en rapports avec le Conseil suprême et il offrit de mettre tous les documents qu'il avait pu recueillir à la disposition de la Conférence.

Le 4 avril, le Gouvernement italien, chargé d'organiser à Gênes cette Conférence, invitait officiellement le Bureau à y envoyer des experts techniques « en vue d'apporter éventuellement le concours de leurs informations et documentations ». Le Conseil d'Administration, réuni à Rome, au mois d'avril, déléguait, outre le Directeur du Bureau, six de ses membres.

Ainsi se trouvait écarté le danger qu'une assemblée d'Etats ne se substituât à l'Organisation régulière créée par le Traité et ignorât l'œuvre déjà accomplie par elle, comme le fait s'était produit deux ans plus tôt à Bruxelles.

La question de la reprise des relations avec les Soviets occupa en réalité tous les débats sans résultat appréciable.

Toutefois, la Commission économique de la Conférence chargeait une sous-commission d'experts d'examiner certains problèmes du travail soulevés par l'Allemagne, l'Italie et la Fédération syndicale internationale. Les représentants du Bureau furent appelés aux travaux de cette sous-commission.

En ce qui concerne le chômage, à l'unanimité, la Conférence attirait l'attention des Etats « sur l'intérêt que présentaient les conventions et recommandations votées par les Conférences internationales du Travail ». Elle

recommandait aux Etats membres de l'Organisation « de ratifier la convention concernant le chômage votée par la Conférence de Washington et à tous les Etats de prendre en considération les mesures préconisées par ladite Conférence contre le chômage ».

Bien plus, elle repoussait une proposition de l'Allemagne demandant de nouvelles investigations sur la crise de chômage et ses remèdes, et elle invitait les Etats à participer à l'enquête déjà entreprise par le Bureau.

L'Organisation internationale du Travail retirait donc de sa présence à Gênes la consécration formelle de ses conventions. Pour la première fois, elle mettait à l'épreuve ses services et sa documentation. On avait pu en apprécier la valeur. La nécessité de sa participation à l'étude des problèmes économiques internationaux commençait d'être reconnue.

CHAPITRE II

LE COMITE MIXTE DES CRISES ECONOMIQUES

Dans leurs premiers mois d'existence, l'Organisation internationale du Travail et la Société des Nations avaient tenté à Londres de se donner des services juridiques, des services de presse et des services de traduction communs. Les résultats parurent peu favorables ; le départ du Bureau pour Genève mit fin à l'expérience. Aussi bien, la diversité des tâches qui incombait à chacun des deux organismes internationaux s'opposait à la fusion de leurs services. Mais elle n'excluait pas la possibilité de leur collaboration.

En janvier 1921, M. Oudegeest, représentant ouvrier, saisissait le Conseil d'Administration d'une proposition tendant à ce que le Directeur du Bureau international du Travail assistât aux séances du Conseil de la Société des Nations pour donner son avis sur les questions intéressant le travail. La proposition adoptée par le Conseil d'Administration à sa session de Stockholm, le Conseil de la Société des Nations décida que le Directeur recevrait communication de l'ordre du jour du Conseil en même temps que ses membres, et qu'il ferait part au Secrétaire général des questions pouvant intéresser le Bureau. Le Conseil examinerait alors s'il y avait lieu de l'entendre.

Le procédé fut utilement appliqué à différentes reprises, notamment lorsque le Gouvernement français

demanda un avis à la Cour permanente de Justice internationale en matière de travail et de production agricoles.

Mais c'est surtout dans la vie quotidienne de leurs services que s'est manifestée la collaboration des deux organismes.

Le Comité économique de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations ayant constitué un sous-comité des crises, un fonctionnaire du Bureau fut autorisé à suivre ses séances. Dans un de ses rapports, ce sous-comité envisagea la possibilité d'associer, dans un comité mixte, des représentants de l'Organisation internationale du Travail et du Comité économique et financier. Conformément à ce vœu était créé en 1923 le Comité mixte des crises économiques.

Ses premiers travaux portèrent sur les indices de prévision économique désignés par le terme de « baromètres économiques ».

En outre, la Conférence internationale du Travail de 1924 invitait, par une de ses résolutions, le Directeur du Bureau à saisir le Comité mixte « de la recherche des différents facteurs, tels que le fonctionnement du crédit, l'instabilité générale des prix et les fluctuations des changes, qui peuvent empêcher le développement parallèle et régulier de la consommation et de la production et qui diminuent ainsi la stabilité de l'emploi ».

Le Bureau répondait à cette invitation en préparant, au cours de l'année 1924, un certain nombre de mémoires qu'il soumettait au Comité mixte. Celui-ci les examinait à ses réunions des 26 et 27 janvier 1925¹. En con-

1. MM. Max Lazard, Mahaim, Erik Sjöstrand et Ernst Wagemann prêtèrent au Bureau leur concours et siégèrent à ce Comité.

clusions de ses débats, il admettait « que les fluctuations cycliques de l'activité économique, cause importante de chômage, peuvent être enrayées dans une large mesure, s'il est tenu compte dans la distribution du crédit industriel et commercial des divers facteurs économiques en cause et, en particulier, des tendances du marché du travail et du mouvement des prix ».

En outre, il lui paraissait désirable, « pour assurer la stabilité monétaire indispensable à une bonne organisation économique, que les divers pays rétablissent leur système monétaire sur la base d'un étalon or effectif ou d'un étalon d'échange or, et qu'ils instituent une collaboration internationale entre leurs banques d'émission ¹ ».

C'est l'ébauche d'un programme d'organisation économique internationale qui se dessinait.

Le Comité mixte transmettait d'autre part les mémoires qui lui avaient été soumis à la Commission financière de la Société des Nations pour qu'elle examinât avec lui les questions monétaires et financières qui y étaient traitées ².

Le Comité mixte se réunissait à nouveau les 2 et 3 juin 1925 et poursuivait ses études sur les fluctuations cycliques de l'économie.

Dès sa session de janvier, il avait exprimé l'avis qu'un certain contrôle du crédit, spécialement au cours de certaines phases du mouvement ascensionnel du cycle économique, pouvait contribuer à atténuer la fluctuation.

1. L'idée devait trouver, pour une part, sa réalisation dans la création de la Banque des Règlements internationaux.

2. L'appel fut entendu par la Commission financière qui délégua trois de ses membres : MM. Dubois et Janssen et Sir Otto Niemeyer.

C'était déjà l'un des moyens envisagés par la Conférence de Gênes pour stabiliser le pouvoir d'achat de l'or, base indispensable de tout système monétaire.

A sa session de juin, le Comité mixte priait la Commission financière de vouloir bien lui présenter un rapport sur :

1° Les moyens d'ordre financier et monétaire qui, en dehors du contrôle du crédit, sont susceptibles d'atténuer l'intensité des crises.

2° Les mesures propres à éviter, au cours du processus de rétablissement de l'étalon or, une demande excessive de ce métal.

La réponse de la Commission financière aux deux questions qui lui avaient été posées parvint le 5 septembre 1925. Si elle jugeait exagérée la crainte d'une demande excessive d'or, elle constatait par contre « qu'aucune mesure financière et monétaire ne saurait suffire à écarter les crises économiques ».

Continuant à examiner la question des baromètres économiques, le Comité mixte décidait d'entendre des représentants des différentes organisations spécialisées dans cette étude sur les meilleures méthodes à suivre pour l'établissement de tels baromètres, les moyens pour arriver à leur extension à d'autres pays et leur comparabilité internationale.

A la réunion qu'il tenait le 4 mars 1926, il émettait le vœu que fût constitué un Comité d'experts qui donnerait son avis « sur les aspects scientifiques et techniques de l'établissement des indices et des baromètres économiques, ainsi que sur la recherche des critères économiques résultant de l'étude méthodique des indices ». Les

experts¹, assistés de deux fonctionnaires du Bureau international du Travail, s'assemblèrent à Paris, du 13 au 15 décembre de la même année, et préparèrent un rapport sur le sujet qui leur avait été confié.

D'autre part, sur l'invitation de la Conférence, le Bureau demandait au Professeur Wagemann, directeur de l'*Institut für Konjunkturforschung* de Berlin, la rédaction d'un mémoire sur une politique rationnelle des tarifs de transport des marchandises par chemin de fer et élaborait lui-même un rapport sur la question de la répartition des travaux publics.

Quant aux causes de la crise de chômage, le Comité mixte dénonçait dans ses résolutions : « le développement exagéré et artificiel de certaines industries créées pour faire face à des besoins de guerre et incompatibles avec une organisation adéquate de l'économie normale du temps de paix, ainsi que l'institution de certaines industries qui ne correspondent ni aux ressources, ni aux traditions, ni même aux besoins des pays qui les suscitent, le désarroi du commerce international résultant de l'exagération de la protection douanière, les troubles profonds que suscitent l'instabilité ou l'outrance des systèmes fiscaux », et il concluait par un appel à la Conférence économique internationale.

Le Comité mixte, qui s'était occupé à sa 4^e session, le 2 mai 1927², de l'organisation systématique des travaux publics en liaison avec la stabilité de l'emploi de la main-d'œuvre, ne devait plus être réuni.

Un problème allait désormais dominer tous les autres : celui de la lutte contre le chômage.

1. MM. Basch, de Boschkemper, Bowley, Flux, Furlan, Gini, March, Olbrechts et Wagemann.

2. MM. Bellerby, Max Lazard, Mahaim, Sjöstrand, Wagemann et Max Weber siégèrent à cette session.

CHAPITRE III

LA CONFERENCE ECONOMIQUE INTERNATIONALE DE GENEVE (4-23 mai 1927).

En 1923, la 6^e Assemblée de la Société des Nations décide de renouveler l'effort tenté à Gênes.

« Fermement résolue à rechercher tous les moyens capables de faire régner la paix dans le monde;

Persuadée qu'il est nécessaire d'examiner les difficultés économiques qui s'opposent au rétablissement de la prospérité générale, ainsi que de mettre en lumière les meilleurs moyens de surmonter ces difficultés et d'éviter les conflits »,

elle invite le Conseil « à examiner l'opportunité de constituer, sur de larges bases, un Comité préparatoire qui, en s'appuyant sur les organisations techniques de la Société et le Bureau international du Travail, préparerait les travaux d'une Conférence économique internationale ».

Déjà, en 1921, la Conférence internationale du Travail avait elle-même recommandé la convocation d'une Conférence internationale chargée d'examiner les remèdes de caractère international propres à mettre fin à la crise du chômage.

En 1924, comme membre de la délégation française à

l'Assemblée de la Société des Nations, M. Léon Jouhaux, membre du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, attirait pour la première fois l'attention sur la nécessité de faire « la paix économique ».

Un an plus tard, un autre délégué français, Louis Loucheur, présentait à la 6^e Assemblée la résolution déjà citée et obtenait de celle-ci la convocation d'une Conférence économique internationale à laquelle collaborerait le monde des travailleurs.

« Peut-on penser, demandait-il, qu'il soit possible de résoudre l'énorme problème de l'organisation économique du monde sans qu'interviennent d'une façon effective les représentants de la classe ouvrière, et sans que le Bureau international du Travail soit, pour ainsi dire, la pierre de fondation de l'œuvre ? »

Au lendemain de la session de l'Assemblée, le 15 décembre 1925, le Conseil de la Société des Nations confia à un Comité préparatoire le soin de dresser le programme de la Conférence. On pensa tout d'abord que le Conseil d'Administration serait lui-même chargé de désigner des représentants de ses trois groupes. Mais le Secrétariat de la Société des Nations, invoquant le caractère technique du Comité préparatoire, se réserva le choix des compétences. MM. Hodac¹ et Jouhaux, respectivement délégué patronal et délégué ouvrier du Conseil d'Administration, y furent appelés. Toutefois, trois sièges furent réservés, après consultation du Bureau, à des personnes qualifiées pour représenter la classe

1. En plus de M. Hodac, d'autres employeurs siégèrent au Comité préparatoire : M. de Peyerimhoff, président du Comité central des Houillères de France et M. Pirelli, directeur des Établissements Pirelli.

ouvrière : MM. Eggert, membre du Comité de Direction de la Fédération des syndicats allemands, Oudegeest, secrétaire de la Fédération syndicale internationale, et Arthur Pugh, président du Conseil général du Congrès des Trade Unions britanniques¹.

Enfin, le président du Conseil d'Administration, Arthur Fontaine, était invité à assister aux séances du Conseil de la Société des Nations dont l'ordre du jour comporterait des questions relatives à la préparation de la Conférence.

Le Comité préparatoire, présidé par M. Theunis, tint deux sessions. Le Bureau y collabora activement et contribua à enrichir la documentation réunie.

Au cours de la première session, en mai 1926, pour permettre au Comité d'arrêter l'ordre du jour de la Conférence, on lui demanda les sept études suivantes :

1° Questions de population :

Rapport statistique sur les mouvements artificiels de la population et sur les migrations en général.

Rapport sur les législations relatives au mouvement de la main-d'œuvre et aux migrations en général.

Rapport sur les variations et les inégalités des niveaux de vie des ouvriers dans les différents pays.

2° Questions agricoles :

Etude sur la part du coût de la main-d'œuvre dans le coût total de la production agricole.

1. En outre, à sa session de mars 1926, le Conseil de la Société des Nations désigna M. Pauwels pour représenter les syndicats chrétiens et deux membres de l'Alliance coopérative internationale, l'un pour représenter plus spécialement le point de vue des consommateurs, l'autre pour représenter les organisations féminines M. Anders Orne et Mme Emmy Freundlich.

3° Questions industrielles :

L'organisation scientifique du travail en Europe.

4° Questions commerciales :

Résultats de quelques-unes des enquêtes établissant la comparaison entre les prix de détail du commerce privé et ceux des sociétés coopératives de consommation.

Rôle des organisations coopératives dans le commerce international du blé, des produits laitiers et de quelques autres produits agricoles.

Outre ces sept rapports, sur la demande de M. Jouhaux, le Bureau international du Travail invitait deux de ses plus remarquables collaborateurs de l'extérieur, M. William Oualid, professeur à la Faculté de droit de Paris, et M. Julius Hirsch, ancien ministre du Reich, professeur à l'Université de Berlin, à lui fournir deux mémoires, l'un sur les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales, l'autre sur les monopoles nationaux et internationaux au point de vue des intérêts de l'ouvrier, du consommateur et de la rationalisation.

A sa deuxième session, en novembre, le Comité préparatoire fixa la date de la Conférence économique internationale au 4 mai 1927. Il avait consacré à sa préparation plus d'une année.

La Conférence siégea du 4 au 23 mai. Elle présentait un caractère universel, réunissant 194 membres et 157 experts venus de 50 pays¹.

1. Quatre de ces pays n'étaient pas membres de la Société des Nations : l'Egypte, les Etats-Unis, l'U. R. S. S. et la Turquie.

Avec les membres nommés par le Conseil de la Société des Nations et avec les experts spécialement invités par le président de la Conférence, on comptait 488 personnes.

Mais, sur 50 délégations, 25 comprenaient des employeurs et 11 seulement des membres ouvriers. Trop de gouvernements n'avaient pas cru devoir suivre la suggestion du Comité préparatoire qui envisageait la représentation de tous les intérêts.

Malgré tout, le fait s'impose qu'une Conférence économique mondiale n'a pu se réunir sans faire appel au « Travail ». Directement ou indirectement, l'Organisation internationale du Travail est représentée. L'une des trois grandes Commissions de la Conférence, la Commission de l'industrie, est présidée par un membre du Conseil d'Administration. Soit comme délégués nommés par leurs gouvernements, soit comme représentants d'organisations telles que l'Institut international d'Agriculture ou la Chambre de commerce internationale, soit à titre d'experts, neuf autres membres du Conseil participent à la Conférence. Enfin, le président du Conseil d'Administration est spécialement invité aux séances par le Conseil de la Société des Nations. Il s'attachera à mettre en lumière « les analogies et les connexités des fins de l'Organisation internationale du Travail et de celles de la Conférence : justice sociale et paix économique ».

Dans son rapport final, la Conférence précise les maux qui accablent l'économie et cherche à en dégager les causes, les unes d'ordre politique et économique, mais les autres se répercutant directement sur la vie des travailleurs : concurrence des industries d'Orient, crise charbonnière, diminution du pouvoir d'achat des populations industrielles frappées de chômage, disproportion des salaires dans les différents métiers et dans les différents pays, déséquilibre entre les salaires et les prix, générateur de conflits.

A ces maux elle propose des remèdes. Il ne s'agit plus, comme l'avaient tenté les Conférences de Bruxelles et de Gênes, de rétablir l'ordre ancien, il faut construire un ordre économique nouveau. La nécessité d'une action économique internationale s'impose. C'est, dans le domaine économique, la proclamation de la solidarité des nations faite, huit ans plus tôt, par le Traité de Paix sur le plan social.

Enfin, à maintes reprises, est reconnue l'interdépendance de l'économique et du social : elle apparaît déjà dans la simple énumération des causes de la crise ; on la retrouve encore dans l'influence de la protection douanière sur les niveaux de vie ou de la rationalisation et des ententes industrielles sur les travailleurs.

La Conférence ne pouvait que poser les principes à suivre et fixer les directives de l'action concertée. Ses résolutions constituent « un catéchisme de vérités premières » auxquelles doivent se conformer les politiques économiques des Etats.

Ses efforts portèrent plus ou moins directement sur tous les problèmes économiques du moment et dont plusieurs se posent encore à l'heure présente. Alors que la Conférence de Bruxelles, en 1920, avait été exclusivement financière, que celles de Barcelone, en 1921, et de Genève, en 1923, s'étaient occupées uniquement des communications et du transit, que celle de Gênes, en 1922, avait envisagé surtout la reprise des relations avec les Soviets, la Conférence de 1927 abordait l'ensemble des problèmes du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

On ne peut nier, en lisant ses recommandations, l'action profonde exercée sur elle par le Bureau ou les

membres de l'Organisation qui participèrent à ses travaux. On y retrouve, avec plus de nuances et de réserves, les idées mêmes que, dès l'ouverture des débats, M. Jouhaux exprimait au nom du groupe ouvrier et qui n'ont cessé de préoccuper l'Organisation internationale du Travail.

Les résolutions concernant l'agriculture préconisaient la coopération et l'enseignement officiel agricoles, déjà étudiés par le Bureau. Elles revendiquaient le droit, pour les travailleurs de l'agriculture, aux mêmes conditions de travail et au même niveau de vie que les travailleurs de l'industrie. Le Bureau n'avait pas attendu ces vœux pour agir dans le même sens.

Celles relatives à la rationalisation, reconnaissant implicitement que « le travail n'est pas une marchandise », recommandaient de se soucier des intérêts légitimes des travailleurs et de s'aider de la collaboration des organisations professionnelles. Quant aux ententes industrielles, sans oser admettre leur contrôle international, la Conférence se contentait d'inviter la Société des Nations à suivre leurs effets, au point de vue du progrès technique, du développement de la production et des conditions de la main-d'œuvre.

La plupart des mesures préconisées dans les résolutions de la Commission du commerce pouvaient aider, en activant les échanges, à atténuer certaines causes de chômage. Elles mettaient en relief la connexité des fluctuations de la vie commerciale et de la stabilité de l'emploi, déjà signalée par le Comité mixte des crises. Enfin, la Conférence soulignait l'importance, dans les accords commerciaux, des clauses relatives à l'émigration, l'hygiène et la sécurité ouvrières.

Dans tous ces domaines, la collaboration de l'Organisation internationale du Travail s'imposait. La Conférence léguait d'ailleurs au Bureau un certain nombre de tâches dans les enquêtes multiples qu'elle suggérait. Elle le chargeait de collectionner les informations statistiques relatives aux salaires, aux heures de travail et aux conditions du marché du travail, d'étudier les conditions de la main-d'œuvre dans la question des ententes industrielles, de dégager les aspects sociaux de la rationalisation.

La Conférence avait eu le mérite de situer le travail et les conditions du travail « au cœur même de la vie économique » et d'en avoir fait un des objectifs essentiels de toute politique économique.

Son influence devait être énorme. Elle apparaissait comme l'événement le plus marquant de l'après-guerre. Elle ouvrait aux efforts de l'Organisation « des perspectives que l'on eût considérées, quelques années plus tôt, comme inespérées ».

CHAPITRE IV

LE COMITE CONSULTATIF ECONOMIQUE

La Conférence économique internationale avait envisagé la création d'un Comité consultatif économique chargé de poursuivre son œuvre.

Peu après sa clôture, le 23 mai 1927, le Conseil de la Société des Nations le constituait. On lui confiait la charge de se réunir annuellement pour veiller à l'application des résolutions de la Conférence durant l'année écoulée et pour préparer au cours de l'année suivante la réalisation de ses vœux.

Conformément à la décision même de la Conférence, le Comité devait être composé sur le modèle du Comité préparatoire, c'est-à-dire associer le Bureau à sa composition. Cependant, le Conseil de la Société des Nations invita simplement le Bureau international du Travail à désigner pour ce Comité trois membres ouvriers. MM. Jouhaux, Muller et Oudegeest furent nommés ¹.

On pouvait s'étonner que l'Organisation internationale du Travail n'eût pas de représentants autorisés et que l'équilibre eût été rompu au détriment du groupe des

1. Par la suite, le Conseil de la Société des Nations nomma, sur la proposition du groupe ouvrier du Conseil d'administration, deux autres membres ouvriers : MM. Serrarens et Rossoni, chargés de représenter les syndicats chrétiens et le mouvement ouvrier fasciste.

employeurs. Sans doute, le Conseil de la Société des Nations avait estimé que les membres du Comité choisis par les gouvernements assureraient une représentation suffisante des intérêts patronaux. En fait, le Comité consultatif économique comprend un nombre important d'employeurs. De plus, le président du Conseil d'Administration et le Directeur du Bureau international du Travail assistent à ses délibérations¹, et les services techniques du Bureau participent avec le Secrétariat général de la Société des Nations à la préparation documentaire de ses sessions.

A la fin de la première session, tenue du 14 au 19 mai 1928, le Comité consultatif était heureux de constater combien avait été féconde la collaboration de l'Organisation économique et du Bureau international du Travail, et il souhaitait que fût maintenue cette collaboration pour l'œuvre considérable qui restait encore à accomplir.

Deux de ses résolutions visaient les interventions de l'Organisation économique de la Société des Nations dans les questions du charbon et du sucre. En ce qui concerne la résolution relative à la crise charbonnière, le Conseil de la Société des Nations renvoya au Comité économique l'étude du problème. Celui-ci décida, dans ces conditions, de charger une délégation spéciale d'une enquête sur les différents aspects de la question : production, consommation, négoce et transport. Après avoir consulté, en janvier 1929, les experts gouvernementaux et patronaux, la délégation estimait devoir prendre les

1. En outre, la vice présidence de la Section agricole était confiée à Sir Atul Chatterjee, représentant de l'Inde au Conseil d'administration et actuellement président de ce Conseil.

avis des milieux ouvriers. Dans ce but, le Comité consultatif pria le Bureau international du Travail de l'aider dans le choix de neuf experts ouvriers ressortissants des neuf pays principaux producteurs de charbon. La session du 27 février au 2 mars fut consacrée à leur audition. Ils furent entendus à nouveau en septembre, en présence des experts des deux autres catégories. Leurs avis déterminèrent l'Assemblée de la Société des Nations, à sa 10^e session, à inviter le Conseil d'Administration du Bureau à réunir une Conférence technique préparatoire sur les conditions de travail dans les mines de charbon. On avait senti la nécessité de résoudre en premier lieu le problème des salaires et du temps de travail afin de fournir aux employeurs des données stables pour l'établissement de leurs prix de revient ; le social commandait l'économique.

La Conférence préparatoire fut réunie du 6 au 18 janvier 1930. Le mois suivant, le Conseil d'Administration décidait d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1930 la question de la durée du travail dans les mines de charbon et de présenter à la Conférence de 1931 un rapport sur la question des salaires.

Enfin, à sa session de mai 1929, le Comité consultatif économique avait reçu, pour satisfaire au vœu qu'il avait émis l'année précédente, une série de neuf notes préliminaires du Bureau international du Travail sur différents aspects sociaux du problème de la rationalisation. Ces notes complétées et augmentées devaient fournir au Bureau la matière de l'ouvrage qu'il publia en 1931 sur « les Aspects sociaux de la rationalisation ».

CHAPITRE V

L'INSTITUT INTERNATIONAL D'ORGANISATION SCIENTIFIQUE DU TRAVAIL

Le Bureau n'a jamais perdu de vue le mouvement d'organisation scientifique du travail. Ses études sur l'hygiène industrielle, la durée du travail ou la prévention des accidents l'avaient conduit à reconnaître l'importance, pour les travailleurs, d'une saine rationalisation.

Dès 1920, il proposait d'instituer un service de technique industrielle dont l'objet eût été l'examen des questions d'organisation scientifique du travail sur le plan international. Mais la crise qui suivit l'obligea à se préoccuper de problèmes plus urgents.

Aussi, lorsque l'occasion s'offrit de constituer à Genève un Institut d'Organisation scientifique du Travail pour étudier et favoriser en Europe les progrès du mouvement, le Bureau s'associa à sa création. En octobre 1926, le Conseil d'Administration approuvait les premiers pourparlers engagés par M. Paul Devinat, puis continués par le Directeur adjoint du Bureau, avec le Twentieth Century Fund de Boston, et également poursuivis avec le Professeur Mauro, président du Comité international d'organisation scientifique.

Le 31 janvier 1927, l'Institut international d'organisa-

tion scientifique du Travail était fondé¹. Aux termes de ses statuts, il a pour fonction de rassembler et distribuer toutes informations relatives à l'organisation scientifique du travail, d'en étudier les problèmes et de faciliter les contacts entre personnes et organismes particulièrement intéressés aux idées d'organisation rationnelle de la production et de la distribution.

Trois représentants du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail siègent au Conseil de direction de l'Institut et le Directeur du Bureau est admis à ses réunions avec voix consultative.

En outre, le Bureau a mis à la disposition du nouvel Institut certaines facilités matérielles, l'usage de ses services et de ses correspondants, et a délégué auprès de lui quelques-uns de ses fonctionnaires.

L'Institut reste extérieur à l'Organisation internationale du Travail, mais des relations étroites se sont nouées entre eux. La Division des recherches du Bureau a eu fréquemment recours à la documentation de l'Institut pour ses travaux sur les répercussions sociales de la rationalisation.

A son tour, celui-ci s'est mis en rapports avec le Service des relations industrielles du Bureau, et une Commission mixte a été chargée du soin de coordonner leurs travaux.

Ainsi, l'existence de l'Institut international d'organisation scientifique du travail, en marge de l'activité pro-

1. En vertu de décision du Conseil d'administration du Bureau International du Travail du 16 octobre 1926, du *Twentieth Century Fund* du 24 décembre 1926 et du Comité international d'organisation scientifique du 25 janvier 1927.

Ces trois organismes sont membres fondateurs.

pre de l'Organisation internationale du Travail, apparaît
« comme le symbole du droit de vue que l'Organisation
possède sur le vaste champ des préoccupations d'ordre
économique ¹ ».

1. Georges Scelle, *L'Organisation internationale du Travail et le B. I. T.*

TROISIÈME PARTIE

Les questions économiques de l'heure.

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE AGRICOLE. LES HAUTS SALAIRES. LA RATIONALISATION.

La crise actuelle, soulignant une fois de plus l'influence des conditions économiques sur l'œuvre de protection ouvrière, a posé, devant l'Organisation internationale du Travail, un problème de politique générale, celui du rythme de son intervention.

La question fut soulevée par le groupe patronal. En octobre 1931, il demandait au Conseil d'Administration que l'Organisation se bornât à consolider l'œuvre déjà accomplie et repoussât toute initiative nouvelle.

Le groupe ouvrier protesta vivement contre cette suggestion, montrant que c'est au contraire pendant les années de crise que les travailleurs ressentent le plus impérieusement le besoin d'être protégés. La majorité du Conseil repoussa la proposition patronale.

En fait, l'histoire prouve que la législation ouvrière ne progresse véritablement qu'avec une économie prospère. L'intervention est plus facile en période de prospérité ; mais elle est plus urgente en période de crise et les difficultés rencontrées ne sauraient obliger l'Organisation internationale du Travail à renoncer, même momentanément, à la poursuite de ses fins.

Ces difficultés lui commandent toutefois de ne fonder son effort que sur des possibilités économiques et l'appellent ainsi à une juste connaissance des ressources et des conditions de l'économie.



Le Bureau, dans ses études sur l'agriculture, devait également aborder, à côté du social qui reste son objet principal et avec les collaborations nécessaires, le technique et l'économique. A ignorer, en effet, les aspects particuliers des problèmes de l'agriculture, ainsi que les différences fondamentales entre les conditions du travail agricole et celles du travail industriel, on risquait de ne pouvoir protéger efficacement les travailleurs de l'agriculture.

La crise agricole qui pèse sur le monde entier attire plus que jamais l'attention du Bureau sur les conditions de vie et d'emploi de la main-d'œuvre agricole.

Les pays industriels n'absorbent plus la totalité de la production agricole. A son tour, la mévente des produits agricoles, diminuant le pouvoir d'achat des populations rurales, entraîne un resserrement des débouchés pour les produits industriels et vient compliquer la dépression économique. Selon l'angle sous lequel on la considère, la crise agricole apparaît comme crise de sous-consommation ou de surproduction. Un relèvement de la capacité d'achat des masses consommatrices pourrait-il la conjurer ou, tout au moins, l'atténuer ?

Le Bureau international du Travail se trouve ainsi ramené à la question des hauts salaires.



Les études du Bureau sur ce sujet délicat n'ont fait que commencer.

Il y a peu d'années encore, illustrée par l'exemple des Etats-Unis, la politique des hauts salaires s'avérait comme un facteur essentiel du progrès économique ; il apparaissait impossible de maintenir la prospérité si l'on ne permettait pas aux ouvriers, par la hausse des salaires réels, d'absorber le surplus de la production.

Le cours des événements a fait perdre à beaucoup la foi dans la doctrine des hauts salaires. Si les organisations ouvrières persistent à penser que la disproportion entre l'accroissement des salaires réels et la productivité et les profits, entraînant une insuffisance du pouvoir d'achat des masses en même temps qu'une exagération de la capitalisation et un accroissement des équipements, entre pour une large part dans les causes de la crise, les patrons préfèrent chercher le remède au déficit des achats dans une réduction générale des prix, des salaires et du coût de la vie. Ceux-ci estiment une diminution des salaires nécessaire à la reprise des échanges, ceux-là la jugent inopérante. L'opposition sur ce point entre la pensée ouvrière et la pensée patronale ne semble pas s'être atténuée.

L'expérience américaine des hauts salaires, comme le remarquait Albert Thomas, faisait partie intégrante de tout un système : « marché intérieur réservé, crédit et monnaie dirigés, production centralisée pour une haute productivité », le tout fondé sur des conditions spéciales et qui ne devaient pas durer. « Mais le problème subsiste dans son entier si l'on veut rechercher, dans l'avenir, la stabilité de l'économie enfin rétablie. »



La rationalisation tend également à faire figure de doctrine. Depuis la guerre, elle a étendu son domaine à toutes les formes de l'activité : industrie, agriculture, commerce, banque, voire administrations publiques.

Il serait dangereux de la pratiquer sans souci de ses répercussions possibles sur l'économie. On a dénoncé le rythme trop rapide de son développement comme l'une des causes de la crise. Mais il s'agissait moins de rationalisation que d'excès d'un machinisme que ne commandait plus la raison. La rationalisation n'est en fait qu'un instrument dans les mains de l'homme et elle ne vaut que par l'usage que celui-ci en tire.

Par ailleurs, le trouble inévitable qu'elle apporte dans la stabilité de l'emploi oblige à ne point négliger son aspect social.

Déjà la Conférence économique de 1927 se préoccupait de la rationalisation ; elle recommandait d'en conduire l'application en contact avec les organisations professionnelles et d'agir avec la prudence nécessaire « pour ne pas porter atteinte aux intérêts légitimes des travailleurs » ; elle demandait aussi que des mesures appropriées fussent prévues « pour le cas où, dans la première phase de sa réalisation, la rationalisation entraînerait des privations d'emploi ou un travail plus pénible ».

Si un certain chômage apparaît ainsi comme « la rançon nécessaire » du progrès, c'est à la collectivité tout entière à en supporter les charges. Les rationalisateurs ne le contestent pas, mais, pour eux, le remède au chômage sera la rationalisation elle-même¹. Il faut pour

1. Cf. article de M. Henri Fuss, dans la *Revue internationale du Travail* de juin 1928.

cela que, débordant de son cadre étroit, elle vise l'organisation positive des échanges internationaux, une répartition internationale plus adéquate des capitaux et de la main-d'œuvre, une répartition plus égale des revenus de la production entre les individus, le maintien entre les diverses industries des proportions nécessaires pour éviter les surproductions, enfin le contrôle national et international de la monnaie et du crédit. En un mot, c'est toute l'organisation économique du monde qui doit être rationalisée.

CHAPITRE II

LA CRISE DE CHOMAGE

Les dernières statistiques du Bureau international du Travail qui se rapportent uniquement aux chômeurs enregistrés, et qui, par suite, sont loin d'être complètes, évaluent à au moins 30 millions le nombre des chômeurs dans le monde. Si, au chiffre officiel des sans-travail, on ajoute les femmes et les enfants se trouvant à leur charge, c'est, à l'heure actuelle, plus de 100 millions d'individus qui sont directement affectés par la crise de chômage.

A la fin de 1931, le Bureau fixait le nombre des chômeurs à 24 millions et évaluait environ à 525 milliards de francs la perte annuelle de leurs salaires. En un an, leur armée s'est donc accrue de 6 millions d'unités.

Ainsi, la diminution de la capacité d'achat de toute une partie de la population industrielle, par suite de l'augmentation progressive du chômage, engendre la sous-consommation, et celle-ci, paralysant à la fois l'agriculture et l'industrie, aggrave les effets de la surproduction.

Pour retrouver son équilibre, la production s'efforce, en se limitant, d'atteindre le niveau de la consommation. Mais ses efforts incohérents ont pour effet pratique de diminuer sans cesse le nombre des travailleurs employés,

ces chômeurs nouveaux déterminant à leur tour dans la consommation des restrictions nouvelles. Et la crise « nourrit » la crise. Les deux niveaux, production et consommation, baissent simultanément sans jamais arriver à s'équilibrer.

D'autre part, l'entretien de l'immense armée des chômeurs impose aux budgets des Etats des charges grandissantes¹ ; il épuise improductivement les ressources des pays et frappe lourdement le contribuable, déjà atteint par la réduction de toutes les sources habituelles de revenus. Il augmente enfin les prix de revient au moment précis où diminue la capacité d'achat des masses.

Mais la crise n'a pas seulement jeté momentanément des ouvriers sur le pavé, elle a aussi exclu de l'usine pour toute leur vie ceux que le développement du machinisme rendait inutiles; elle a refusé à toute une jeunesse prête au travail les moyens de vivre, entrete-

1. Au Queensland, les sommes dépensées par les gouvernements et les municipalités pour secourir les sans travail a plus que triplé depuis 1923-24.

En Autriche, elle a presque doublé pendant la même période.

En Belgique, les dépenses du fonds de crise (non compris les allocations familiales aux ouvriers chômeurs) ont passé de 32 millions de francs en 1930 à environ 365 millions en 1931.

En Allemagne, le coût total de l'assurance obligatoire et de l'assistance se chiffre à 1.151 millions de marks en 1928 et 2.973 millions en 1931.

En Grande-Bretagne, le coût de l'assurance obligatoire, déjà considéré comme extrêmement élevé en 1924-25 (51 millions de livres sterling) a, à peu près doublé en 1930-31 (101 millions 300.000 livres) et il atteindra, d'après une estimation du ministère du Travail, 120 millions de livres en 1932-33.

En Italie, le coût total de l'assurance obligatoire est quatre fois plus élevé qu'en 1924 (33 millions 800.000 lires et 115.600.000 en 1930).

Aux Pays-Bas, les dépenses ont également plus que quadruplé pendant les sept dernières années en ce qui concerne l'assurance chômage facultative.

En Pologne, le coût total de l'assurance obligatoire a également plus que quadruplé.

En Suisse enfin, les dépenses ont passé de 2.600.000 francs en 1925 à 4.300.000 en 1926 et 37.900.000 en 1931.

nant ainsi une atmosphère d'universelle inquiétude et de méfiance qui explique « certaines mentalités politiques du désespoir ».

Dès lors, le chômage prend l'aspect d'une plaie sociale rongeanant la structure économique de toutes les nations et menaçant le régime établi. Sa disparition reste fonction de la liquidation de la crise elle-même.

Le Bureau aurait failli à sa mission s'il n'avait abordé, par le biais du chômage, le problème des crises. L'insuffisance des remèdes traditionnels l'obligeait à orienter ses efforts vers la recherche de remèdes d'ordre économique.

En novembre 1930, à la deuxième session de la délégation du Comité financier de la Société des Nations chargée d'étudier les causes des fluctuations du pouvoir d'achat de l'or et leurs effets sur la vie économique des nations, le Bureau présentait un mémoire sur les fluctuations monétaires et le chômage.

En mars et en juillet 1930, il participait aux réunions des représentants des Conseils nationaux économiques et des Instituts de conjoncture, consacrées à l'étude de la crise économique.

Il élaborait encore pour la Commission d'étude de l'Union européenne un mémoire concernant un programme d'action contre le chômage et participait aux travaux de ses diverses sous-commissions : sous-commission des experts économistes, sous-commission des problèmes du crédit, sous-commission de coordination en matière économique. Enfin, il constituait un Comité de chômage composé de six membres de la Commission d'étude et six membres du Conseil d'Administration.

Entre temps, le Conseil d'Administration renforçait

sa Commission du chômage, portant à douze le nombre de ses membres, et, sur la proposition de M. Schürch, délégué ouvrier suisse, la chargeait d'examiner dans l'ensemble le problème du chômage ainsi que l'action du Bureau pour contribuer à le résoudre.

Les 26 et 27 janvier 1931, la Commission se réunissait. Elle entendait un exposé d'Albert Thomas qui soulignait l'ampleur croissante du mal et mettait en lumière la double tâche du Bureau :

en premier lieu, étudier les problèmes qui se rattachent directement à la mission que lui a confiée le *Traité* : assurance-chômage, placement, salaires, durée du travail, travaux publics ;

en second lieu, collaborer à l'étude des problèmes qui entrent plus spécialement dans la compétence d'autres institutions, mais dont il importe de discerner les conséquences possibles sur la situation du monde ouvrier : organisation du marché international, collaboration des instituts d'émission, politique internationale du crédit, politique de la main-d'œuvre.

Le 31 janvier, la Commission présentait au Conseil, qui l'adoptait, son rapport. C'était, à côté d'un choix raisonné d'études qu'il paraissait particulièrement urgent d'entreprendre, un examen des directives à donner à la politique d'ensemble de l'Organisation.

Il se bornait à reconnaître que la crise procédait d'une « accumulation de déséquilibres économiques et financiers » ; mais dans les tentatives qui pouvaient être faites pour supprimer ou corriger ces déséquilibres, il fallait préciser la position propre de l'Organisation internationale du Travail.

En raison de ses liens avec les groupements profes-

sionnels, en raison aussi de l'aspect moral, social ou humain des problèmes, l'Organisation doit collaborer avec les organismes économiques de la Société des Nations ou la Banque des règlements internationaux, à l'étude des facteurs économiques et monétaires. Elle doit inspirer les efforts d'organisation des Etats dans les domaines politique, économique et financier.

Mais elle a aussi des réformes substantielles à proposer.

L'assurance-chômage, que recommandait déjà en 1919 la Conférence de Washington, s'est développée rapidement. En 1919, seuls 3.700.000 travailleurs étaient obligatoirement assurés contre le chômage et dans un seul pays : la Grande-Bretagne. Aujourd'hui, plus de 40 millions de travailleurs sont couverts par des systèmes d'assurance obligatoire dans dix pays¹. Près de 3 millions le sont par des systèmes d'assurance facultative dans huit autres pays². Les travaux du Bureau international du Travail ne sont pas étrangers à ce résultat. Le temps est venu de soumettre à la Conférence la question de l'assurance-chômage en vue d'un projet de convention internationale. Le sujet est inscrit à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1933.

Mais l'assurance-chômage ne vaut que comme palliatif. Elle pourvoit à la subsistance du chômeur sans supprimer le chômage, ce qui doit être le point essentiel. C'est pourquoi le projet de convention de Washington traitait aussi de l'organisation du placement.

1. Allemagne, Autriche, Bulgarie, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Pologne, Queensland, Suisse (sept cantons) U. R. S. S.

2. Belgique, Danemark, Finlande, France, Norvège, Pays-Bas, Suisse (autres cantons) et Tchécoslovaquie.

Or, cette question se présente de moins en moins comme purement nationale. On peut se demander si une organisation plus rationnelle du placement international, si une meilleure réglementation des migrations internationales ne permettrait pas de répartir l'offre de main-d'œuvre proportionnellement aux besoins.

Dans une résolution en date du 2 juillet 1931, la Commission mixte du chômage, constituée par le Bureau international du Travail et le Comité d'étude pour l'Union européenne, reprenant des suggestions formulées en janvier de la même année par la Commission du chômage du Bureau, rappelait la nécessité d'organiser les migrations internationales des travailleurs et demandait la convocation d'une conférence technique du placement.

Elle donnait en même temps son approbation de principe à un projet, présenté par l'Institut international d'Agriculture, qui proposait une meilleure utilisation des éléments constitutifs de la production grâce à une collaboration internationale organisée.

Le Conseil d'Administration acceptait en octobre 1931 la proposition de convoquer une Conférence technique du placement¹. Mais l'aggravation de la crise, dans le

1. L'ordre du jour de la Conférence projetée devait comporter les points suivants :

Organisation d'un échange permanent d'informations sur la situation du marché du travail et création des institutions internationales nécessaires.

Moyens de faciliter les relations bilatérales entre les divers systèmes de placement nationaux par les transferts effectifs de main-d'œuvre, d'un pays dans un autre.

Confrontation des méthodes de placement suivies dans les divers pays.

Les gouvernements auraient été priés de déléguer à cette Conférence des experts en matière de placement et le Conseil d'administration aurait délégué de son côté des représentants de ses groupes patronal et ouvrier.

Le B. I. T. avait préparé pour la session de 1932 de la Conférence un rap-

courant de l'année 1932, nécessitait son ajournement et tournait le Bureau vers l'étude de mesures d'un effet plus immédiat, notamment la réduction de la durée du travail.

port gris sur la loi et la pratique des différents pays en matière de bureaux de placement payants.

CHAPITRE III

LA REDUCTION DE LA DUREE DU TRAVAIL

Depuis qu'existe l'Organisation internationale du Travail, il est peu de sessions du Conseil d'Administration ou de la Conférence qui n'aient eu à s'occuper de la question de la durée du travail. Mais alors que la discussion portait généralement sur l'application de la convention des huit heures votée à Washington, en ces dernières années, le problème a pris, sous la pression de la crise économique, une signification différente. Il ne s'agit plus de protéger l'ouvrier contre une durée du travail jugée excessive, mais, grâce à une réduction de la durée de la journée ou de la semaine de travail, de répartir entre le plus grand nombre possible d'individus la somme de travail disponible.

Spontanément les nécessités de la crise ont conduit certaines industries à réduire la durée individuelle du travail, évitant ainsi, dans la mesure du possible, des licenciements, et permettant de garder à l'usine le maximum de travailleurs.

C'est la pratique du *short time*.

L'expérience parut agir avec une efficacité suffisante dans le sens d'une diminution du nombre des chômeurs pour que le Conseil d'Administration, sur la proposition

de sa Commission du chômage, ait jugé utile d'attirer sur elle l'attention des gouvernements.

Le *short time* présente toutefois l'inconvénient de maintenir des ouvriers en surnombre dans des entreprises à activité réduite, s'opposant ainsi au glissement de la main-d'œuvre vers des industries en activité normale. D'autre part, étant difficilement contrôlable, ou il se prête mal à l'indemnisation, ou il peut offrir des risques de collusion frauduleuse entre l'employeur et son personnel.

D'une diminution accidentelle, comme dans le cas du *short time*, les ouvriers ont ainsi pensé à une réduction permanente de la durée de travail. En effet, disent-ils, des journées moins longues pourraient ramener la production au niveau de la capacité de consommation et permettraient de répartir, de façon permanente, sur un plus grand nombre de travailleurs, les possibilités d'emploi, facilitant ainsi la réintégration des chômeurs dans le processus économique.

C'était l'argument déjà invoqué par les organisations ouvrières dans leurs campagnes pour la loi de huit heures et qui reprenait avec la crise une force nouvelle.

Le développement de la rationalisation, les progrès de la technique et de l'organisation industrielle ont fourni à la pensée ouvrière son deuxième argument : en dix ans, le rendement par tête d'ouvrier a augmenté aux Etats-Unis de 16 % ¹, tandis que l'indice des prix baissait de 30 %, portant ainsi le rendement effectif à 50 % environ. Si, avec un machinisme perfectionné, il est possible de produire autant avec un nombre moins élevé de tra-

1. Aux Etats-Unis l'indice 100 représentant le rendement par tête d'ouvrier en 1909, ce rendement passe à 220,5 en 1919, et à 256,2 en 1929.

vailleurs, logiquement ces travailleurs en surnombre seront condamnés au chômage.

Les ouvriers ont estimé qu'ils devaient avoir leur part des progrès de la technique, sous la forme d'une réduction nouvelle de la journée de travail qui leur apporterait des loisirs accrus et permettrait d'éviter le danger du chômage.

A la pensée ouvrière s'oppose la thèse patronale. La crise a exaspéré la concurrence ; elle a imposé la recherche incessante du coût de production le moins élevé en vue de donner à l'entreprise la possibilité de maintenir sa capacité de vente.

Des prix plus bas incitant à la consommation, les échanges reprendront et les ouvriers en subiront les effets heureux comme producteurs et comme consommateurs.

Or, une réduction de la journée de travail, si elle ne s'accompagne pas d'une réduction de salaires, ne peut qu'ajouter des charges nouvelles à la production et accroître ses frais généraux. Peut-on envisager, en période de crise, un accroissement délibéré du coût de production ?

Sans doute, les patrons admettent que, dans l'effort de compression des prix de revient, la réduction des salaires ne doit intervenir qu'en dernier lieu. Mais si cette mesure permet, grâce à l'abaissement des prix qui en résultera, un retour plus rapide à la prospérité, le monde ouvrier y trouvera, en définitive, un bénéfice.

Au mois de janvier 1931, la Commission du chômage et le Conseil d'Administration ne purent qu'enregistrer cette opposition de points de vue.

Mais, un an plus tard, leur conciliation put se pro-

duire : le 16 janvier 1932, le Conseil adoptait une résolution préparée par sa Commission du chômage et défendue notamment par MM. Jouhaux et Lambert-Ribot, respectivement délégué ouvrier et délégué patronal. Cette résolution estimait plus souhaitable que jamais la ratification des conventions internationales sur la durée du travail, notamment celle de Washington ; elle demandait la suppression des heures supplémentaires, la diminution de la durée du travail plutôt que le licenciement et que fût retenu le principe de la réduction momentanée de la durée individuelle du travail dans les entreprises actuellement en activité normale, pour permettre d'y engager des chômeurs ; elle invitait enfin le Bureau international du Travail à apporter une attention particulière à la question des 40 heures pour soumettre au Conseil d'Administration les informations recueillies, en particulier, sur certaines expériences faites.

La question de la réduction de la durée du travail envisagée comme moyen de lutte contre le chômage, malgré les divergences de vues qu'elle suscite entre les patrons et les ouvriers, n'a cessé d'intéresser le monde industriel. Les controverses sur son efficacité ou son opportunité se sont poursuivies sous forme de déclarations, résolutions ou articles de presse.

A sa 16^e session, la Conférence internationale du Travail votait, après l'avoir amendée, à la faible majorité de 48 voix contre 37, une résolution, présentée par M. Jouhaux, dans laquelle elle condamnait toute politique d'abaissement des salaires et proclamait la nécessité d'éliminer, par une réduction de l'horaire, la prolongation du chômage, considéré comme cause et non plus comme conséquence de l'aggravation de la crise

dérivant du déséquilibre entre la production et la consommation. Et elle invitait le Conseil d'Administration à mettre à l'étude, aux fins d'adoption prochaine d'une réglementation internationale, l'introduction légale de la semaine de 40 heures dans tous les pays industriels.

Le 21 septembre 1932, le Conseil, réuni pour la première fois en session extraordinaire, avait à examiner la proposition faite par M. de Michelis, au nom du Gouvernement italien, de convoquer une session spéciale de la Conférence internationale du Travail en vue d'adopter des mesures internationales pour la réduction immédiate des heures de travail.

Il s'agissait moins de « préciser dans quelle mesure le progrès technique réalisé de 1919 à aujourd'hui pouvait permettre une nouvelle réduction des heures de travail, grâce à l'augmentation du rendement », que « d'établir d'urgence une uniformité internationale qui sanctionnerait une réduction des heures de travail, même approximative pour le moment, comme moyen de défense contre le chômage ».

Après deux jours de travaux, le Conseil d'Administration décidait de soumettre les problèmes techniques, qui seraient exposés dans un rapport du Bureau, à l'étude d'une Conférence tripartite qui se réunirait à Genève en janvier 1933.

Le mois suivant, à Madrid, le Conseil portait la question de la réduction des heures de travail à l'ordre du jour de la session de 1933 de la Conférence internationale du Travail ; il fixait en outre au 10 janvier la date de la Conférence préparatoire et invitait les Etats n'appartenant pas à l'Organisation à y participer.

Le rapport blanc publié par le Bureau sous le titre :

« Durée du Travail et Chômage » pour donner suite à la décision prise par le Conseil d'Administration, parut au mois de janvier 1933.

Il se présente comme le premier essai d'étude internationale du problème. Après avoir rappelé l'historique de la question, il souligne que la proposition d'envisager une réduction de la durée du travail n'est motivée, ni par la durée excessive de la semaine de 48 heures, ni par le fait qu'elle impose une trop grande fatigue au travailleur ou le prive de loisirs raisonnables, mais seulement par le désir de remédier au chômage et de le prévenir.

Les statistiques tendent, en effet, à montrer, à la condition toutefois que le total des heures de travail effectuées reste constant, qu'une réduction de la durée du travail à 40 heures par semaine aurait théoriquement pour résultat immédiat d'augmenter le nombre des travailleurs occupés d'au moins 10 %, et permettrait, au moment où la reprise de l'activité économique commencerait à se faire sentir, de donner rapidement du travail à la grande majorité des chômeurs.

Ayant examiné successivement les principaux aspects du problème et les possibilités de créer de nouveaux emplois grâce à la réduction de la durée du travail, le rapport s'occupe des méthodes à employer pour la réaliser ; il conclut enfin qu'on ne peut attendre de l'initiative privée la généralisation de la réforme, et que seule une action internationale est susceptible de donner des résultats.

La Conférence préparatoire, réunie du 10 au 17 janvier, consacra la majeure partie de ses séances à la discussion générale.

Les débats, s'ils montrèrent l'accord de tous sur la gravité du chômage et l'urgence de trouver des remèdes efficaces, révélèrent par contre des divergences profondes sur le point de savoir si la réduction de la durée du travail était de ceux-là.

On devait voir reprendre, au cours de cette discussion, le thème de la concurrence étrangère, déjà évoqué au sujet des huit heures.

Mais c'est surtout dans la question de l'ajustement des salaires que la Conférence risquait de trouver le plus grave danger d'échec. S'il paraît souhaitable que soit maintenu le niveau actuel des salaires, tant au point de vue social que comme moyen de lutte contre la crise, le Bureau reconnaissait toutefois, dans son rapport, que les gouvernements ne disposaient pas des pouvoirs nécessaires pour régler nationalement les salaires et ne pouvaient prendre sur ce point un engagement international.

Le groupe ouvrier, déclarant que l'insuffisance de consommation était à la base de la crise, considéra comme condition indispensable de la mesure proposée le principe du maintien des salaires.

Le groupe patronal opposa l'incapacité d'aboutir à une solution internationale effectivement appliquée par tous les pays ; de plus, la réforme aboutissant en fait à une hausse des salaires horaires entraînerait une augmentation des prix de revient et de vente, partant, une diminution de la demande et de nouveaux chômages.

Les délégués gouvernementaux, s'ils ne furent pas unanimes¹, jugèrent pour la plupart que la question

1. Des grands pays industriels, seule la Grande-Bretagne, représentée par M. Norman, se prononça contre la réforme.

méritait un examen approfondi. Ils se prononcèrent généralement en faveur d'une action de l'Organisation internationale du Travail tendant à une réduction, mais en insistant sur la nécessité d'une application loyale par tous et en estimant que les salaires devaient être maintenus dans toute la mesure du possible.

Enfin, M. Harold Butler, Directeur du Bureau, sans présenter la réduction de la durée du travail comme un remède universel à la crise, déclarait y voir un élément de sa solution ; et il demandait à la Conférence une action rapide en vue de soulager les souffrances et les misères nées du chômage.

Après avoir clos la discussion générale, la Conférence adoptait par 41 voix contre 22 et 7 abstentions une résolution présentée par certains représentants gouvernementaux (notamment ceux de la France, de l'Allemagne et de l'Italie). Estimant « que la réduction de la durée du travail est un des moyens susceptibles de réduire le chômage », elle décidait de passer à l'examen des caractères à donner à une réglementation internationale, « afin d'aboutir à un arrangement sur le plan international, dont les modalités d'application seraient déterminées en vue de rendre possible le maintien du niveau de vie des salariés ».

Le rapport rédigé par la Conférence préparatoire sur ses travaux a été examiné par le Conseil d'Administration à sa 61^e session à Genève, à la fin du mois de février 1933.

Il a été décidé que le Bureau communiquerait ce rapport aux Gouvernements des Etats membres en les priant de faire parvenir leurs observations éventuelles avant le 15 avril 1933, et que, d'autre part, le rapport du

Bureau à la 17^e session de la Conférence internationale du Travail comprendrait, outre le compte rendu des travaux de la Conférence préparatoire et les observations reçues des gouvernements, des avant-projets de textes précis que la Conférence pourrait éventuellement prendre comme base de discussion.

C'est donc à la prochaine Conférence internationale du Travail, dont la réunion est fixée au 8 juin 1933, qu'il appartient maintenant de se prononcer.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DES TRAVAUX PUBLICS

Dans la lutte contre le chômage, l'Organisation internationale du Travail, sous l'impulsion d'Albert Thomas, orientait son effort vers la création d'emploi par une politique de grands travaux publics et parvenait à imposer ce problème à l'attention des gouvernements et de l'opinion publique.

Déjà, en 1848, en France, le gouvernement provisoire, pour occuper les chômeurs dont la Révolution de février avait accru le nombre, déjà grand par suite de la crise économique de 1847, avait institué des ateliers nationaux, simples chantiers de travail, images déformées des ateliers sociaux dont rêvait Louis Blanc. Le ridicule des travaux entrepris, l'insuffisance des salaires payés devaient conduire à l'émeute. L'expérience échoua dans le sang. De tels précédents commandaient de pratiquer la politique des travaux publics avec prudence et de chercher à lui faire rendre toute son efficacité.

Cette politique se présente sous deux aspects :

d'une part, elle tend à créer de toutes pièces, lorsque la crise est déjà déclarée, des travaux nouveaux pour occuper les chômeurs. C'est la politique d'improvisation ;

d'autre part, elle tend à réserver pour les périodes de

chômage les travaux entrepris pour le compte de l'autorité publique ; ces travaux serviront ainsi de contre-poids aux oscillations de l'économie privée et viendront compenser, dans une certaine mesure, au moment des crises, les déficits que ces dernières produisent dans les travaux privés. C'est l'organisation prévoyante des travaux publics.

Cette méthode, déjà préconisée avant la guerre, devait trouver sa consécration dans une résolution de la Conférence internationale du Travail, à sa première session, à Washington, recommandant « que chaque membre de l'Organisation internationale du Travail coordonnât l'exécution des travaux publics entrepris pour le compte de l'autorité publique et réservât autant que possible ces travaux pour les périodes de chômage et pour les régions particulièrement affectées par ce phénomène ». Et la Conférence économique internationale de Gênes inscrivait dans une de ses recommandations relatives à l'action contre le chômage « la répartition méthodique des commandes et des travaux publics selon les périodes de chômage ».

En 1926, c'était la 8^e Conférence internationale du Travail qui demandait au Bureau d'intensifier ses efforts en vue de l'exécution des travaux publics suivant un rythme compensateur de celui des fluctuations de l'industrie privée et de « saisir le Comité mixte des crises de l'étude des difficultés d'ordre budgétaire ou financier qui pouvaient contrarier l'application par les pouvoirs publics de la recommandation concernant le rythme des travaux publics ».

Le Bureau soumettait donc un mémoire à ce Comité qui, le 2 mai 1927, dressait une liste des points sur les-

quels il y avait lieu de faire des investigations. C'est d'après ce plan que le Bureau poursuivait ses recherches et publiait en 1931 une étude sur « le Chômage et les Travaux publics ».

En premier lieu, l'étude examinait les arguments d'ordre économique invoqués pour ou contre l'efficacité d'une organisation prévoyante des travaux publics, notamment le coût de ces travaux, leur répercussion sur l'industrie¹ et leur limitation pratique².

Après un exposé d'ensemble des mesures législatives et administratives adoptées dans différents pays pour faciliter l'organisation des travaux publics en vue d'atténuer les fluctuations du marché du travail, l'étude abordait les aspects administratif et financier du problème. Elle montrait la nécessité de coordonner l'action des différentes autorités administratives et signalait que la plupart des pays utilisent pour le choix de la date des travaux l'indice du chômage ou un autre indice de la situation économique.

Mais c'est surtout le financement des travaux publics qui constitue le véritable nœud du problème. L'impôt nécessitant un délai considérable avant de constituer les fonds nécessaires et restant d'autre part limité, il semble indispensable de recourir à l'emprunt ou de créer, d'une façon ou d'une autre, des réserves.

L'étude s'attachait enfin au deuxième aspect de la question, l'exécution anticipée des travaux publics, qui consiste à organiser, au moment de la crise, des travaux

1. Le Bureau reconnaissait que, sur ce point, on se trouve, pour une large part, dans le domaine des conjonctures.

2. Dans la pratique, il est en effet, impossible d'ajourner ou d'anticiper la totalité des dépenses publiques selon un rythme qui les rende inversement proportionnelles au volume de l'activité industrielle et de l'emploi.

nouveaux. Son efficacité dépend évidemment du but dans lequel sont entrepris ces travaux et de la façon dont ils sont exécutés.

De cet exposé du mécanisme et des modalités, on pouvait conclure qu'une politique des travaux publics, permettant tout à la fois d'atténuer la phase d'essor et de réduire la dépression, était susceptible de produire sur le marché du travail un effet notable. Le Professeur Wesley Mitchell estimait de 15 à 20 % la baisse de production qui accompagne une forte dépression. On a calculé, d'autre part, qu'en accroissant le volume des travaux publics en cours d'exécution, les autorités publiques pourraient compenser un ralentissement de 4 à 5 % de la production générale, donc atténuer dans la proportion d'un quart environ les effets de la dépression.

D'ailleurs, à côté des ouvriers embauchés pour l'exécution même des travaux, il y a lieu de compter ceux qui sont appelés à produire les matériaux et l'outillage nécessaires à cette exécution. Ainsi, le gouvernement britannique pouvait évaluer, au début de l'année 1931, à 200.000 le nombre de personnes occupées, soit directement, soit indirectement, grâce aux travaux publics spéciaux entrepris pour porter remède au chômage.

On a parfois objecté que ces travaux publics, détournant les capitaux de l'industrie et du commerce, n'aboutissaient qu'à un déplacement des possibilités d'emploi, et qu'en définitive, la quantité de main-d'œuvre occupée dans l'industrie privée diminuait dans la mesure même où elle augmentait dans les travaux publics.

L'argument peut se défendre lorsqu'il s'agit de travaux publics spéciaux, improvisés pour remédier au chômage, bien que les périodes de dépression soient

généralement caractérisées par une surabondance des capitaux que les entreprises ou les particuliers laissent en sommeil dans les banques ou même qu'ils thésaurisent.

Il est sans valeur lorsqu'il s'agit de travaux publics de telle nature que leur exécution s'impose et qu'elle a été seulement ajournée pendant la période de prospérité précédant la crise.

Il n'y a pas lieu d'insister sur l'utilité économique et morale de substituer à l'indemnisation des chômeurs leur occupation dans des entreprises productives.

Mais on peut aussi penser qu'une politique de travaux publics, après avoir créé un certain volume d'emploi et amélioré « l'équipement matériel et moral du pays », permettrait encore d'infuser à l'économie un pouvoir d'achat supplémentaire correspondant à la somme des travailleurs embauchés. Or, tout le monde s'accorde sur le fait qu'une augmentation du volume des achats est indispensable à une reprise de l'activité économique.

A-t-on permis à une telle politique de rendre tout ce qu'elle pouvait ? L'étude du Bureau décrivait les expériences tentées par quinze des principaux pays industriels¹. L'heure n'était-elle pas venue de porter le problème sur le plan international et de chercher à donner à ces mesures encore fragmentaires la coordination que nécessitait l'universalisation de la crise² ?

1. Comme exemple de ce qui a été tenté on peut encore citer la loi signée par le Président Hoover, le 21 juillet 1932, qui porte ouverture d'un crédit d'un milliard et demi de dollars destiné à financer des travaux publics de grande envergure.

En Allemagne, l'ex-chancelier Von Papen annonce, le 29 août 1932, la mise en œuvre prochaine d'un vaste programme de travaux qui permettraient, moyennant une dépense d'environ 2 milliards de marks, de procurer de l'emploi à 1.750.000 chômeurs.

2. On peut enregistrer, en Amérique, un commencement d'exécution

En janvier 1931, le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail attirait l'attention « sur la possibilité pour les gouvernements de s'entendre par l'intermédiaire des organisations compétentes de la Société des Nations en vue de l'exécution en commun de grands travaux publics d'ordre international ».

Sur la proposition de M. Sokal, il chargeait le Bureau de préparer pour le mois d'avril un mémorandum sur les possibilités de saisir la Commission d'étude pour l'Union européenne, que la Société des Nations venait de constituer, de propositions concernant une action pratique dans le domaine du chômage.

Le mémorandum, déposé à la session d'avril du Conseil, insistait sur l'utilité des grands travaux publics d'ordre international. Il en présentait les avantages économiques et même psychologiques, ces travaux développant l'esprit européen qui est le but de la Commission d'étude pour l'Union européenne.

A titre d'exemples, le mémoire rappelait certaines idées qui s'étaient déjà fait jour, telles que la création d'un grand réseau routier international, le développement des auto-routes et celui des réseaux de voies navigables, la distribution internationale de l'énergie électrique. Il concluait à la création, entre la Commission pour l'Union européenne et le Conseil d'Administration,

d'une politique internationale de travaux publics : les gouvernements du Canada et des Etats-Unis ont conclu le 18 juillet 1932, à Washington, un traité par lequel les deux Etats s'engagent à exécuter en commun les travaux nécessaires pour rendre les Grands Lacs accessibles aux paquebots transatlantiques.

En France, M. Daladier, ministre des Travaux publics prenant la parole à Metz le 14 août 1932, a exprimé l'avis que des accords internationaux pour l'exécution simultanée des grands travaux publics constituent l'une des solutions les meilleures des difficultés et des périls qui menacent l'Europe. Le Gouvernement français, a-t-il ajouté, est prêt à répondre à l'appel de la Société des Nations.

d'un Comité mixte qui serait chargé de dresser, pour un avenir prochain, un programme de travaux européens.

La Commission d'étude pour l'Union européenne, après avoir pris connaissance du mémoire du Directeur à sa session de mai, décidait d'établir un Comité spécial des problèmes du crédit et appelait l'attention de ce Comité sur l'intérêt que présentaient les études entreprises par le Bureau international du Travail, en vue de l'atténuation du chômage, en matière de grands travaux publics.

Reprenant une suggestion de M. Lambert-Ribot, le Bureau procédait au mois de juin 1931 à une rapide enquête auprès des gouvernements européens, leur demandant de faire connaître d'une façon sommaire les travaux qu'ils jugeraient utiles de faire exécuter dans leurs pays respectifs et pour lesquels ils seraient disposés à faire appel à des crédits internationaux.

A la fin du mois de juin, malgré la brièveté des délais impartis, vingt-six Etats avaient répondu, apportant des projets dont l'exécution représentait un total de 500 millions de journées de travail et nécessitait, dans un délai de dix à quinze ans, un crédit global de 5 milliards de francs or.

Alors se succèdent les avis des divers Comités de la Commission d'étude pour l'Union européenne : en juillet, avis de la Commission mixte du chômage et du Comité des questions économiques ; en août, avis du Comité des problèmes de crédit, soulignant la gravité des problèmes financiers que soulève la réalisation des programmes de travaux publics et la nécessité de « n'envisager que des projets présentant une utilité immédiate au point de vue économique et dont l'exécution ne soit pas susceptible d'imposer aux Etats des charges budgé-

taires dépassant leurs possibilités ». Le Comité des problèmes de crédit proposait d'inviter le Comité d'étude des questions générales de travaux publics et d'outillage, institué par l'Organisation des communications et du transit de la Société des Nations, complété à cet effet par des représentants du Bureau international du Travail, à l'examen des propositions des gouvernements. Pour cet examen, il recommandait que l'on se plaçât notamment « au point de vue de leur utilité et de leur coordination, tant dans le cadre national que dans le cadre général de l'économie européenne, et au point de vue de leur rentabilité ou de leur productivité prochaine ».

Successivement, la Commission d'étude pour l'Union européenne, l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations se déclarent favorables à l'action suggérée par le Bureau. Le 14 octobre 1931, le Comité d'étude des questions de travaux publics et d'outillage national se réunit¹. Il est chargé de demander aux gouvernements des propositions concrètes « qu'il examinera en se plaçant notamment aux points de vue de l'utilité et de la productivité des travaux envisagés » et de chercher à coordonner ces propositions internationalement, d'en hâter la mise en œuvre et d'en suivre la réalisation.

Au cours de cette session, le Comité arrêtait les termes d'un questionnaire qui était adressé sans délai à tous les Etats membres de la Société des Nations, ainsi qu'à l'U. R. S. S. et à la Turquie, les invitant à faire connaître d'une façon détaillée leurs programmes de travaux publics. Une vingtaine de gouvernements répondirent.

1. Les représentants de l'Organisation internationale du Travail à ce Comité étaient MM. de Michelis, Lambert Ribot et Jouhaux.

la plupart de l'Europe orientale et centrale¹, et l'étude de leurs projets fut confiée à trois rapporteurs².

A sa deuxième session, à Paris, le 30 mars 1932, le Comité d'étude des travaux publics prenait connaissance de leurs rapports et retenait certains de ces projets³.

A la suite d'une lettre-circulaire adressée aux gouvernements par le Secrétaire général de la Société des Nations, au début du mois de juin 1932, de nouvelles réponses comportant soit des projets nouveaux, soit des renseignements complémentaires sur les projets déjà soumis, parvenaient au Comité. Celui-ci les examina à sa 3^e session, tenue à Genève du 7 au 10 septembre 1932, retenant certains d'entre eux et demandant sur d'autres un supplément d'information⁴.

1. L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, la Grèce, la Lettonie, la Lithuanie, le Luxembourg, la Pologne, la Roumanie, la Yougoslavie, donnèrent une réponse positive. La Grande-Bretagne, la Suède, l'Union Sud-Africaine et l'U. R. S. S. répondirent négativement. La plupart des Etats de l'Amérique latine donnèrent des réponses d'attente laissant prévoir l'envoi de documents précis.

2. Un rapporteur fut désigné pour les questions de chemins de fer, un deuxième pour les routes, un troisième pour les travaux hydrauliques, avec mandat de coordonner, selon les termes de la résolution de la S. D. N., les diverses propositions sur le plan international.

3. Ceux de la Grèce, de la Lettonie, de la Pologne et de la Yougoslavie.

4. Parmi les projets dont le Comité recommanda l'exécution, on peut mentionner les suivants :

Un projet présenté par le gouvernement autrichien et visant l'aménagement de 1.000 km. de routes modernes.

Un programme de travaux d'assèchement et de correction des rivières, présenté par le gouvernement bulgare (pour certaines parties, le Comité a donné son approbation sans réserve et pour d'autres, il a demandé des renseignements complémentaires).

Sous réserve de renseignements complémentaires, un programme de construction de routes et de ponts, notamment de deux routes transversales Ouest-Est de la frontière yougoslave à la frontière turque et de la frontière yougoslave à la frontière grecque, présenté également par le gouvernement bulgare.

Un programme restreint de construction de routes présenté par le gouvernement hongrois.

Des programmes d'extension du réseau des conduites d'eau et des égouts de Varsovie, de développement du réseau des câbles téléphoniques à grande

On sourira peut-être d'une telle énumération de Comités, Commissions, Conseils, Assemblées..., et on remarquera sans doute que les organismes internationaux n'ont pas échappé au travers courant des Administrations. Ils ont cependant une excuse dans la nécessité de ne point se livrer, en ces domaines encore nouveaux, et malgré leur désir d'aboutir rapidement, à des improvisations hâtives.

Du reste, la question des travaux publics était encore loin d'être résolue. Le Comité d'étude n'avait reçu mandat d'examiner les projets que du point de vue de leur valeur technique et économique et n'avait pas abordé les problèmes que posent les possibilités et les modalités de financement des opérations envisagées.

C'est précisément à la solution de ces problèmes qu'est lié le sort de tout programme de travaux publics.

Les divers projets soumis par différents Etats au

distance et d'électrification et de gazéification de certaines régions, présentés par le gouvernement polonais.

Enfin, pour la Yougoslavie, le Comité a approuvé un projet d'aménagement du port de Belgrade et un projet pour l'amélioration des voies ferrées du réseau de l'Etat.

Parmi les projets au sujet desquels le Comité ne s'est pas encore prononcé, mais a demandé des informations supplémentaires, il faut signaler :

Un projet d'amélioration dans le service téléphonique soumis par le gouvernement bulgare.

Un projet de construction de routes et de ponts élaboré par le gouvernement esthonien.

Un projet de canal de navigation reliant le Danube à la Tisza et un programme d'aménagement du réseau des chemins de fer, présentés par le gouvernement hongrois.

Un projet de construction de chemins de fer en Lettonie; enfin un vaste programme d'aménagement du réseau des chemins de fer présenté par le gouvernement roumain.

Par ailleurs le Comité note dans son rapport qu'il a pris connaissance avec intérêt des réponses de certains gouvernements, notamment le gouvernement français, qui, sans soumettre à son examen des projets proprement dits, l'ont mis au courant des efforts qu'ils ont faits ou comptent faire, sous la forme de travaux publics, pour combattre le chômage sur leur territoire en contribuant ainsi à l'action internationale envisagée à ce sujet.

Comité d'étude de la Société des Nations présentent en effet la caractéristique commune d'être actuellement irréalisables avec les seules ressources de ces Etats.

On admet l'impossibilité évidente pour des travaux publics de grande envergure d'être couverts par l'impôt ; il paraît tout aussi difficile de les financer au moyen d'emprunts. Une politique conçue internationalement et conformément à un plan commun pourrait seule donner des résultats. Mais il semble douteux, dans les circonstances présentes, que l'on puisse trouver sur le marché libre des capitaux et à des conditions possibles l'argent nécessaire.

En ces dernières années, les projets internationaux de distribution de crédits et de réformes monétaires se sont multipliés¹. Peut-être aideront-ils à orienter le pro-

1. L'économiste allemand Woytinski propose de fonder les crédits nécessaires à l'exécution des travaux sur la quantité d'or qui serait libérée par un abaissement de la couverture métallique.

M. P.-W. Martin rappelant que la Délégation de l'or a montré qu'un accord entre les principales banques d'émission accroîtrait considérablement leur pouvoir de contrôle sur les processus économiques mondiaux, indique que la réduction de la couverture totale d'or permettrait d'augmenter uniformément le droit d'émission des banques d'émission de tous les pays. Il suggère de charger un organisme central, la Banque des Règlements internationaux, un Comité de la S. D. N. ou un nouvel institut quelconque, d'assurer la répartition équitable et rationnelle des fonds ainsi obtenus.

Pour M. Clerc, les crédits seraient fournis au moyen des ressources que les pays possédant actuellement une quantité d'or excédant la couverture légale mettraient à la disposition d'un institut bancaire international.

Un Suédois, M. Stafsing, propose d'accroître le volume des crédits par un doublement de la valeur de l'or.

On peut encore signaler le projet d'un Polonais, M. Dzierzowski, consistant dans la création, auprès de la S. D. N. d'un fonds international de travail qui serait alimenté par une taxe modique perçue sur la circulation internationale des lettres et télégrammes et qu'on affecterait à des travaux publics, d'après le volume du chômage dans les divers pays.

L'industriel hongrois Stark, suggère de créer un ensemble de banques syndicales capables d'émettre, avec le concours de la S. D. N., une nouvelle monnaie internationale; pour l'industrie électrique par exemple, ce serait la valeur énergie ou « erg valuta ».

Enfin M. Emile Francqui, dans la note qu'il déposait, le 10 janvier 1933, sur le bureau de la Commission d'experts chargée de préparer la conférence économique mondiale, estimait qu'il fallait orienter les capitaux à court ter-

blème vers une solution et à donner ainsi à l'économie mondiale l'élan dont elle a besoin.

Sans doute, bien d'autres actions sont nécessaires. On ne saurait imaginer un programme de travaux publics comme le remède suprême et unique au déséquilibre mondial. De telles panacées n'existent pas.

Mais certains n'ont voulu voir dans cette politique qu'une utopie. Or, « il y a déjà un demi-siècle, remarquait Albert Thomas, Saint-Simon esquissait le projet d'une Fédération européenne et marquait qu'un programme de grands travaux communs devait en être un des ciments. Il pensait évidemment en pleine utopie. Utopistes également ses disciples, Enfantin, Pereire, de Lesseps, qui traçaient les grandes voies nouvelles de communications internationales. Utopies aujourd'hui réalisées. Toute œuvre réaliste d'envergure ne peut être abordée sans quelque esprit d'utopie ».

Quoi qu'il en soit, le Conseil de la Société des Nations considérant que l'action relative au programme des grands travaux publics avait été envisagée, dès ses débuts, comme faisant partie de l'œuvre générale de rétablissement économique, jugeait opportun de transmettre les travaux du Comité d'étude au Comité d'experts chargé de préparer la prochaine Conférence monétaire et économique mondiale.

Ce Comité préparatoire, réuni pour sa première session à Genève, du 31 octobre au 9 novembre 1932, se divisa en deux sous-comités auxquels il confia respecti-

me surabondants vers des emplois à plus long terme et il proposait la création d'un Institut international canalisant les capitaux disponibles vers des emplois à plus ou moins long terme et contrôlant leur placement.

vement l'étude des questions monétaires et des questions économiques.

Le sous-comité économique entendit sur la question des travaux publics internationaux considérés comme moyen de lutte contre le chômage, des exposés des trois représentants de l'Organisation internationale du Travail : MM. Weiger, Oersted et Jouhaux. M. H. B. Butler prit également part à la discussion. Des exposés semblables furent faits devant le sous-comité monétaire chargé d'examiner les possibilités de financement.

Le 7 novembre, en séance plénière, le Comité préparatoire d'experts chargea trois délégués de son sous-comité monétaire, MM. Beneduce, Rist et Fraser, de constituer avec des délégués du Comité technique de l'Organisation des Communications et du Transit de la Société des Nations et les trois représentants de l'Organisation internationale du Travail, un comité spécial pour étudier plus à fond le problème des travaux publics.

Ce Comité mixte fut réuni le 15 décembre 1932, puis le 9 janvier 1933, et déposa un rapport sur la question.

Au terme de ses travaux, le Comité des experts rédigeait pour la Conférence monétaire et économique un ordre du jour annoté.

Il estimait improbable que, dans un avenir immédiat, des opérations financières internationales fussent possibles pour l'exécution d'un programme vraiment important de travaux publics. « L'année dernière, ajoutait-il, a démontré plus que jamais les dangers d'un endettement excessif et les difficultés de change que peut occasionner le service d'emprunts extérieurs. Toutefois, si le gouvernement d'un pays prêteur désirait accorder une garantie sous une forme quelconque, afin que des

capitaux puissent être obtenus plus facilement à cet effet, il est évident que l'exécution des travaux proposés se trouverait hâtée, à un moment où il est difficile d'obtenir les fonds nécessaires pour l'exécution même des meilleurs projets. Il va de soi que, dans la situation actuelle notamment, les principes de saine finance exigent qu'on ne fournisse des capitaux que pour l'exécution des travaux publics offrant la garantie qu'ils produisent les sommes en monnaie nationale et les devises étrangères nécessaires pour assurer le service des charges de capital. »

Les trois représentants du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail au Comité préparatoire de la Conférence économique mondiale faisaient parvenir, le 19 janvier 1933, à M. Trip, président de ce Comité, une lettre dans laquelle ils regrettaient que la question des travaux publics n'ait pas reçu de la part des sous-comités une attention suffisante. Tout en reconnaissant que le sous-comité monétaire avait fait allusion à l'intérêt que pourrait présenter, pour la circulation des capitaux, le financement international des grands travaux, ils constataient que le sous-comité économique, malgré l'avis unanimement exprimé à la réunion du 15 décembre 1932 par les représentants du Comité des grands travaux de l'Organisation des Communications et du Transit, de l'Institut international d'Agriculture et de l'Organisation internationale du Travail, n'a cru devoir faire aucune allusion au rôle utile que l'exécution de tels travaux pourrait jouer dans le rétablissement général de l'activité économique.

Ils exprimaient toutefois l'espoir que la question serait traitée par la Conférence monétaire et économique et se

permettaient de réserver à cet égard toute initiative de l'Organisation internationale du Travail.

LE PLAN DELAISI

Au Congrès de Pérouse du Comité fédéral de Coopération européenne, en octobre 1931, M. Francis Delaisi présentait un projet de « Plan quinquennal européen ». Ce projet, qui offrait l'avantage d'être accompagné de chiffres et de se prêter ainsi à une discussion précise, devait être signalé par Albert Thomas à l'attention du Comité d'étude pour l'Union européenne et des Gouvernements européens¹.

Les lignes essentielles du plan Delaisi sont les suivantes :

L'industrie souffre d'une crise de débouchés. Or, entre l'Europe industrielle de l'Ouest d'un côté, et l'U.R.S.S. de l'autre, s'étend, depuis la Finlande jusqu'à la Grèce, une zone intermédiaire, « la Marche de l'Est »,

1. Nombreux sont les plans qui ont été déjà proposés à l'opinion et qui visent à réduire le chômage et à faciliter une reprise de l'activité économique par une politique de grands travaux.

Nous extrayons du Rapport du Directeur du B. I. T. l'énumération de certains d'entre eux :

- Plan d'ensemble du réseau ferroviaire européen;
- Système unique d'attelage automatique;
- Coordination de tous les grands réseaux navigables (Rhône-Rhin, Rhin-Danube);
- Réseau routier européen;
- Réseau électrique européen;
- Projets d'équipement de l'Afrique (projet Georges Valois, projet Bertrand de Jouvenel);
- Tunnel de Gibraltar;
- Développement ferroviaire de l'Afrique;
- Canal des deux mers (Hambourg-Marseille);
- Avenir économique de la Chine;
- Projet de M. de Michelis pour une meilleure répartition de la population et de la main-d'œuvre, de la terre et des matières premières.

sur laquelle vivent encore au stade de l'économie familiale, soixante millions de paysans.

Leur pouvoir d'achat est très faible : l'insuffisance des moyens de transports les gêne pour écouler leurs produits vers les centres de consommation et pour recevoir des objets fabriqués; le manque de fonds de roulement les oblige à emprunter sur leurs récoltes à un taux annuel moyen de 24 %. Or la baisse des prix des denrées agricoles met aujourd'hui ces populations rurales dans l'impossibilité de s'acquitter de leurs dettes et réduit, par contre-coup, les importations des populations urbaines, aggravant ainsi la crise industrielle.

Pour porter remède à cette situation, M. Delaisi envisage deux moyens :

d'une part, doter ces régions de l'Est européen d'un réseau de routes empierrées et de moyens de transports modernes (autobus et camions automobiles), et construire des entrepôts pour le groupage et l'expédition des marchandises ;

d'autre part, créer des banques de crédit à court terme qui pourraient ramener le taux d'intérêt des capitaux prêtés à 8 %.

Par ces deux moyens, il espère tripler le pouvoir d'achat de soixante millions de paysans, sans augmenter pour cela leur production.

Mais il faut éviter que les produits agricoles de l'Est, grâce à ces moyens de transports nouveaux, ne viennent se déverser sur les marchés déjà saturés de l'Occident.

Dans ce but, M. Delaisi propose la création d'un réseau de grandes voies ferrées et de canaux qui, reliant les pays baltes et la Pologne aux pays danubiens et médi-

terranéens, donnerait à ces régions l'appareil d'échange qui leur manque ¹.

Son projet prévoit ainsi la construction en cinq ans, de 400.000 kilomètres de routes, de 10.000 kilomètres de chemins de fer et 3.500 kilomètres de canaux et rivières canalisées, plus la construction de 5.000 élévateurs et entrepôts, et la fabrication de 400.000 voitures ou camions automobiles, représentant une dépense totale de 70 milliards de francs ².

Les entreprises de construction de routes seraient concédées par voie d'adjudication sur des contrats-types établis par les services compétents de la Société des Nations. Les travaux seraient payés par les soins de la Banque des Règlements Internationaux.

Chacun des dix Etats intéressés ³ créerait un Office autonome des routes comprenant des fonctionnaires et des représentants des usagers, chargé d'établir les tra-

1. Le plan prévoit :

Le raccordement des chemins de fer bulgaro-roumains et serbes par des ponts sur le Danube avec leur prolongement jusqu'à la mer Egée;

La construction d'un canal, qui, par la porte de Moravie, relierait le Danube avec l'Elbe, l'Oder et la Vistule; un second canal relierait le Danube avec la mer Egée (Belgrade, Salonique); un troisième aboutirait à la mer Noire par le Dniester.

Ainsi, d'après M. Delaisi, pourraient s'échanger les bois des forêts polonobaltiques et les produits fabriqués de Silésie, avec le maïs et les céréales des pays danubiens (Hongrie, Yougoslavie, Roumanie) et le tabac ou le raisin des pays méditerranéens (Bulgarie, Grèce).

2. La dépense se décompose de la façon suivante :

1.000 kms de routes bétonnées à 1 million de fr. le km.	1.000 millions frs.
40.000 kms — à macadam à 200.000 fr. le km.	8.000 —
359.000 kms de chemins vicin. en gravier à 100.000 fr. le km.	36.000 —
400.000 kms de routes	45 milliards
10.000 kms de chemins de fer	20 —
3.500 kms de canaux et rivières canalisées	5 —
70 milliards	

3. Finlande, Esthonie, Lettonie, Lithuanie, Pologne, Hongrie, Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie et Grèce.

cés après consultation des experts de la Société des Nations et des usagers, de procéder à la réception des travaux, enfin de percevoir les recettes fournies par le trafic et de les verser à la Banque des Règlements Internationaux pour le paiement des coupons des emprunts.

Quelle serait l'efficacité économique de ce plan ?

Les commandes de matériel aux industries mécaniques de l'Europe occidentale ¹ détermineraient l'embauche immédiate d'un nombre important d'ouvriers et une forte diminution du chômage et de ses charges.

En même temps, les salaires payés à l'armée d'ouvriers échelonnée de la Baltique à la Méditerranée introduiraient des espèces dans des villages où l'on connaît à peine la monnaie, et ces espèces, employées en achats, imprimeraient aux industries de consommation une activité accrue.

Le projet, s'il était réalisé, serait ainsi le « démarreur » qui permettrait de lancer la machine économique.

La difficulté maîtresse, à laquelle on se heurte dès l'abord, est évidemment la recherche des capitaux nécessaires au financement du plan. C'est la somme énorme de 70 milliards de francs qu'il faut réunir.

M. Delaisi s'attache à prouver que la crise actuelle laisse sans emploi un chiffre imposant de capitaux; la crainte d'une dépréciation monétaire a déterminé l'afflux de l'or vers les Banques d'émission des « Etats refuges »; les dépôts dans les banques ou les Caisses d'épargne ont augmenté considérablement; enfin la thésaurisation a retiré de la circulation une masse importante de capitaux et les laisse improductifs.

1. Le plan prévoit que sur les 70 milliards avancés par l'Europe industrielle, 45 au moins lui reviendront sous forme de commandes.

Ainsi, il apparaît évident que l'obstacle à la mise en œuvre du plan est moins le manque de capitaux que la crise de confiance dans les placements à long terme.

Comment donner confiance ? En offrant aux souscripteurs de l'emprunt la garantie de l'intérêt promis et la certitude du remboursement à l'échéance fixée.

En premier lieu, ils auraient pour gage naturel les recettes des Offices autonomes octroyées par les Etats bénéficiaires et encaissées par la Banque des Règlements Internationaux agissant comme « trustee » des porteurs.

Aux ressources de ces Offices, il conviendrait d'ajouter la garantie personnelle des Etats de l'Est bénéficiaires des travaux, chacun en ce qui concerne les engagements de son propre Office.

Enfin, en troisième rang, interviendrait la garantie solidaire des Etats de l'Ouest dont la charge serait compensée d'ailleurs par les réductions du chômage résultant des commandes reçues ¹.

1. Le plan serait financé par le moyen d'obligations 5 % remboursables en vingt-cinq ans.

Le capital serait émis en cinq tranches réparties sur cinq années.

Pendant les cinq premières années, le service des emprunts monterait progressivement de 16 millions à 224 millions à la fin de la cinquième année. Il se maintiendrait à ce taux pendant vingt ans et, à partir de ce moment, irait en diminuant au fur et à mesure des remboursements jusqu'à atteindre zéro à la fin de la trentième année.

A cette date, le capital entier étant remboursé, l'opération serait close.

Sitôt votée la formation des Offices autonomes par les dix Etats de la Marche de l'Est, les vingt-quatre Etats européens verseraient à la B. R. I. le montant d'une annuité maxima au prorata de leurs facultés contributives ; soit 224 millions de dollars. La somme couvrant largement les trois premières annuités et déposée entre les mains du trustee, servirait de fonds de garantie. Elle devrait toujours être maintenue à ce niveau de 224 millions de dollars de sorte que le montant des arrérages serait toujours en caisse au moins une année d'avance.

En outre, chacun des Etats de la Marche remettra à la B. R. I. des Bons du Trésor pour une somme équivalente à quatre annuités à payer par son Office autonome. Ces Bons seront à échéance de deux, trois, quatre et cinq ans sous la réserve que la B. R. I. ne les présentera à l'encaissement que dans la limite des déficits à couvrir. Ainsi, cinq annuités seront toujours d'avance aux mains du trustee.

D'après M. Delaisi, la réalisation de son plan contribuerait sans aucun doute au relèvement de l'Europe orientale et, créant une atmosphère de confiance, accélérerait dans le monde la reprise générale des affaires. Mais elle exige la collaboration effective de tous les Etats européens.

Or, avant une amélioration de la situation politique internationale, il paraît difficile de conserver quelque illusion sur la possibilité de mettre en œuvre le plan Delaisi ou tout autre plan répondant au même but.

D'ailleurs, après avoir proposé une formule de financement inspirée d'un projet d'assurance européenne de crédit dû à M. Alheine, et qui comportait la garantie conjointe de tous les Etats européens, M. Delaisi, devant les résistances rencontrées par cette idée, devait renoncer à la garantie des Etats et se contenter d'assurer le service de l'emprunt par le produit des taxes perçues par les Offices autonomes et versées directement par eux à la Banque des Règlements Internationaux.

Si les Etats de l'Ouest répugnent à donner des garanties solidaires, les Etats de l'Est, à leur tour, ne sont pas en état de faire face aux charges financières du plan et ne possèdent pas le crédit suffisant pour attirer les capitaux indispensables.

Dès lors, si la garantie de leur rémunération repose seulement sur l'espoir d'une rentabilité directe et rapide des voies de communication nouvelles, il est vain de penser attirer ces capitaux.

C'est la collaboration ordonnée des Etats qui doit être à la base de toute idée de restauration de l'économie et c'est par elle que la crise peut être conjurée.

Si l'on veut voir renaître une activité économique saine, il faut préparer un retour de la confiance, lequel dépend nécessairement de la solution des grands litiges internationaux. Cette tâche incombe aux Gouvernements.

CHAPITRE V

LE RETABLISSEMENT DES ECHANGES INTERNATIONAUX

La crise qui, depuis le milieu de 1929, présentait tous les traits caractéristiques d'une dépression économique générale, entre, en 1931, avec la faillite de la Kredit Anstalt et l'abandon de l'étalon or par la Grande-Bretagne, dans sa deuxième phase et se transforme en une crise monétaire et bancaire.

L'instabilité des devises modifiant sans cesse le sens du courant des échanges, entraîne la désorganisation du commerce international.

D'autre part, la chute des prix, dans chaque pays et dans le monde, qui avait marqué la première phase de la crise, aggrave le poids des dettes internationales.

En effet, la plupart des pays débiteurs ne pouvant s'acquitter de leurs dettes, faute de réserves suffisantes, en exportant de l'or, deux moyens leur restent : ou obtenir de nouveaux crédits, ce que la crise de confiance rend problématique, ou exporter des marchandises.

Or, sous la pression des circonstances, tous les pays ont mis en vigueur des mesures de protectionnisme ruineux : augmentations de droits de douane, contingentements, prohibitions, contrôle des devises, dénonciations de traités de commerce, etc... Espérant ainsi réduire le plus pos-

sible leurs importations et accroître leurs exportations, ils n'ont abouti en fait qu'à exaspérer les luttes économiques et à aggraver la dépression des échanges internationaux.

Si tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître les effets néfastes de cette politique, aucun pays ne semble prêt à y renoncer dans l'intérêt général et chacun invoque, pour la justifier, les intérêts vitaux de la production nationale.

Ainsi, en ces trois dernières années, la régression du volume total du commerce international a pris une allure catastrophique.

« Les exportations de la France sont tombées, de 25 milliards de francs français pour le premier semestre de 1929, à 23 milliards pour la même période de 1930, à 16 milliards, premier semestre de 1931 et à 10 milliards, premier semestre de 1932. Par rapport au chiffre correspondant de l'année précédente, la baisse est en 1930 de 8 %, en 1931 de 28 %, en 1932 de 38 %.

Pour l'Allemagne, les chiffres correspondants, comptés en marks, sont les suivants : 1929 (premier semestre) : 7 milliards, 1930 : 6 milliards, 1931 : 4 milliards, 1932 : 2 milliards, soit une régression, par rapport à l'année précédente : en 1930 de 16 %, en 1931 de 33 %, en 1932 de 37 %.

Même mouvement aux Pays-Bas, avec des régressions de 8, 23, 38 %. En Belgique : 15, 13, 33 %. En Italie : 11, 22, 32 %. En Suisse : 9, 23, 41 %. En Tchéco-Slovaquie : 9, 24, 42 %, etc...

En Pologne, le premier semestre de 1930 accuse sur celui de 1929 une légère augmentation de 1 % ; mais de 1930 à 1931, la baisse est de 23 % et de 1931 à 1932, elle est de 43 %.

Aux Etats-Unis, où de 1930 à 1931 la régression avait été considérable, elle se poursuit de 1931 à 1932 à la même cadence : 2.579 millions même période 1930, 1.290 millions en 1931, 826 millions en 1932, soit, par rapport à la période correspondante de l'année précédente, une régression de 21 % en 1930, de 37 % en 1931, de 36 % en 1932.

Dans certains pays, où au cours du second semestre 1931, la devise nationale a subi sur le marché des changes une forte dévalorisation, les exportations, exprimées en monnaie nationale, accusent, du premier semestre 1931 au premier semestre 1932, une diminution beaucoup moins prononcée, en partie parce que les prix ont monté du fait de la dépréciation monétaire, en partie parce que la baisse du change exerce, en faveur de ces pays, son action de prime à l'exportation.

C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, les chiffres du premier semestre ont été les suivants : en 1929, 359 millions de livres sterling; en 1930, 305; en 1931, 199; en 1932, 187. Les diminutions par rapport à l'année précédente sont : en 1930 de 15 %, en 1931 de 35 %, en 1932 de 6 %. Pour la Suède, les données correspondantes sont : en 1929, 763 millions de couronnes; en 1930, 735; en 1931, 493; en 1932, 419. Les diminutions par rapport à l'année précédente sont en 1930 de 4 %; en 1931, de 33 %; en 1932, de 15 %.

La valeur-or des exportations de quarante-huit pays, représentant près de 90 % du commerce mondial a été, pour le premier semestre de chacune des années considérées, en 1929, de 74 milliards de francs suisses; en 1930, de 63 milliards; en 1931, de 44 milliards; en 1932, de 30 milliards. De 1920 à 1932, la baisse est de 60 %.

Pour l'année entière, le total des valeurs-or des marchandises exportées était de 150 milliards de francs suisses en 1929; en 1932, pour les dix premiers mois seulement, il serait approximativement de 55 milliards, faisant ressortir un recul de l'ordre de 95 milliards¹. »

Les difficultés financières et monétaires constituant de plus en plus l'obstacle principal aux échanges internationaux, on devait naturellement penser à retirer à la monnaie sa fonction d'intermédiaire des échanges.

Et c'est ainsi qu'à partir du milieu de l'année 1931 le système du troc ou de la compensation s'est peu à peu introduit dans les relations monétaires des Etats².

Mais, dans un certain nombre de cas, le système du commerce par compensation apparaît aussi comme un moyen, pour un pays, de mettre ses importations au service de ses exportations et d'ouvrir à la production nationale des débouchés.

Dès le mois de décembre 1931, le Royaume-Uni s'orientait vers le système de la compensation dans ses relations avec l'U. R. S. S. Le 31 juillet 1932 était conclue une convention de compensation entre la Grèce et la Tchéco-Slovaquie, la Grèce ne pouvant se procurer des produits tchéco-slovaques que dans la mesure des achats tchéco-slovaques en Grèce.

1. Ces exemples et ces chiffres sont extraits de la note de M. Edgard Milhaud : *Pour le rétablissement des échanges internationaux*.

2. A l'automne 1931, les Etats-Unis échangeaient 25 millions de boisseaux de blé contre plus d'un million de sacs de café brésilien, sans versements en espèces.

Des négociations s'engagent, ou des accords interviennent, pour préparer des échanges sous forme de troc entre l'Allemagne et l'Argentine, l'Allemagne et le Brésil, l'Allemagne et l'U. R. S. S., la Turquie et l'Autriche, la Turquie et l'U. R. S. S., la Perse et la Suède, la Perse et l'U. R. S. S., la Tchécoslovaquie et l'Egypte, la Pologne et la Yougoslavie, la Pologne et la Hollande, etc...

D'autres accords intervenaient entre la Grèce et l'Allemagne, la France et la Yougoslavie...

Il semble même que l'on puisse attribuer à la pratique du trafic de compensation le léger relèvement observé dans les exportations de la Suisse depuis le milieu de 1932.

Les résultats obtenus ont encouragé certains esprits à rechercher le rétablissement des échanges internationaux dans le développement ordonné des méthodes de compensation.

C'est ainsi qu'au mois de novembre 1932 la Chambre de Commerce de Londres suggérait un accord entre les banques d'émission de deux pays quelconques, « dans le but de déterminer la valeur intérieure d'une unité de troc servant au commerce extérieur — le « Bartex » — et négociable seulement entre les deux pays intéressés ». A titre d'exemple, elle imaginait la valeur interne d'un tel Bartex à 20 shillings en Grande-Bretagne et à 20 couronnes au Danemark. Le vendeur danois tirerait par exemple, sur son acheteur anglais, pour le montant facturé des marchandises compté en Bartex, une traite, attachée aux documents d'expédition (les connaissements) par la Banque Centrale danoise qui la passerait à la Banque anglaise. L'acheteur anglais obtiendrait la remise des documents par le paiement de l'équivalent en monnaie anglaise, au taux actuel du change. La banque britannique remettrait alors le Bartex au Danemark et le vendeur danois recevrait des couronnes danoises en échange ¹.

1. Communiqué de la Chambre de commerce de Londres reproduit dans le *Times* du 11 novembre 1932.

Mais le système des compensations bilatérales se heurte aux objections classiques faites au commerce sous forme de troc : un pays ne peut acheter à un autre que dans la mesure où cet autre possède ce qu'il désire, et inversement; d'autre part, le manque de correspondance entre la valeur des marchandises qu'un pays achète normalement à un autre et la valeur des marchandises qu'il lui vend ne permet de pratiquer le système que d'une façon forcément restreinte.

De plus, ce système trouve de nouveaux obstacles dans les lenteurs et les difficultés des négociations de pays à pays.

Enfin, dans certains cas, créant par des conditions artificielles un débouché nouveau, il risque de faire naître des « industries de compensation » dont le maintien en activité resterait subordonné au maintien de ces conditions.

Pour échapper à ces multiples inconvénients, le professeur Edgard Milhaud proposait, au mois de juillet 1932, un plan ingénieux qui étendait le système du commerce par compensation à la pluralité et, si possible, à l'ensemble des pays.

Supposons, dit M. Edgard Milhaud, que le pays A désire les produits du pays B, le pays B ceux du pays C et le pays C ceux du pays A. Si l'on admet l'égalité de valeur des produits échangés, la compensation s'établira du fait que A, passant ses produits à C, lui demandera en contre-partie un instrument de paiement, par exemple une promesse de payer à un terme défini, qu'il remettra à B (au moment où il prendra possession de ses produits), lequel la passera à C (quand il prendra possession des siens), aux mains de qui revient l'effet qu'il a souscrit, sa créance compensant ainsi et éteignant sa dette.

L'échange s'est fait uniquement par compensation en faisant circuler un simple effet de commerce; le troc a fait place à des opérations séparées : l'achat et la vente. Multiplions le nombre des échangistes, et, les compensations s'établissant plurilatéralement ou même, à la limite, omnilatéralement, nous retrouvons les conditions du fonctionnement des échanges internationaux dans un régime économique normal.

Jusqu'ici la pratique de la compensation n'a porté que sur des échanges de marchandises. Or, même en temps normal, il n'y a généralement pas équilibre entre les importations et les exportations de marchandises d'un pays. Une balance commerciale peut être normalement passive. Mais l'équilibre de la balance des comptes pourra cependant être rétabli par les « éléments invisibles » de cette balance : frêt, paiement d'intérêts, ouvertures de crédits, services, etc..

Le système des compensations visant le rétablissement des échanges internationaux ne doit pas seulement s'appliquer aux transactions commerciales, mais s'étendre aux relations de cet ordre.

Il s'agit, dans la pensée de M. Edgard Milhaud, de subordonner les achats d'un pays à l'étranger à la certitude d'une vente correspondante de ce pays à l'étranger, et de favoriser ainsi une reprise des relations commerciales sans que les Etats puissent craindre le déséquilibre de leur balance des comptes et par suite l'aggravation de leur situation monétaire.

Dans ce but, M. Edgard Milhaud suggère un accord entre les Etats, aux termes duquel « toutes les transactions extérieures effectuées entre personnes ou collectivités domiciliées sur leur territoire seraient réglées, non

par des envois d'or ou de devises, mais au moyen de bons spéciaux dont la fonction unique serait d'acheter, dans le pays émetteur, des marchandises ou des services ». D'où leur nom de bons d'achats.

Et M. Edgard Milhaud éclaire son exposé d'un exemple : « un négociant en vins suisse désire acheter 10.000 francs suisses (50.000 francs français) de vin de Bordeaux. Il s'adresse à l'Office suisse de compensation (éventuellement par l'intermédiaire de sa banque, en vue des opérations bancaires correspondantes à prévoir et à organiser, il fournit 10.000 francs de billets suisses, il obtient 10.000 francs de bons d'achat des marchandises suisses, il les envoie à son fournisseur bordelais, qui les remet (éventuellement par l'intermédiaire de sa banque) à l'Office français de compensation, lequel lui donne en échange 50.000 francs de billets français.

Devant être convertis en marchandises suisses, les 10.000 francs suisses résultant de l'opération sont tenus à la disposition des commerçants, touristes, etc., habitant la France, qui désirent acheter des marchandises suisses, voyager en Suisse, etc...; à cette fin, ils vont faire masse à l'Office central de compensation du pays avec tous les bons d'achat de marchandises suisses provenant d'opérations similaires, pour satisfaire en première ligne aux besoins d'achats français en Suisse, et pour le surplus éventuel, par voie d'arbitrage international, aux besoins d'achats d'autres pays.

Une autre éventualité aurait pu se produire. Le négociant suisse, en se présentant à l'Office de compensation de son pays, aurait pu y trouver, sous forme de bons d'achat de marchandises françaises, le moyen de paiement dont il a besoin, 50.000 francs de bons d'achat de

marchandises françaises, par exemple, ayant été précisément échangés contre des billets à l'Office suisse de compensation par un fabricant suisse d'horlogerie auquel un négociant français a acheté des montres ».

Dans une situation normale, les règlements entre pays s'effectuent soit par le moyen de lettres de change tirées par le pays vendeur sur le pays acheteur, soit par l'envoi, par le pays acheteur de chèques, billets à ordre, billets de banque ou, éventuellement, d'or.

Mais, dans les circonstances présentes, les pays à devise-or ont exigé, dans leurs relations avec les pays à devise dépréciée, le règlement des transactions en devise-or. Et les pays à devise dépréciée, dans leurs relations réciproques, ont apporté à leur tour, la même exigence.

Ainsi, remarque, M. Edgard Milhaud, il en résulte une lutte pour l'or qui, entraînant la sous-évaluation des marchandises et des services, amplifie la crise.

D'autre part, dans la lettre de change fonctionnant normalement, le vendeur français, par exemple, donnait ordre à son acheteur yougoslave de verser en dinars, à une tierce personne de son pays, le montant de la traite. Actuellement, en obligeant l'acheteur yougoslave à fournir en règlement des devises-or : francs, florins... on aboutit à un achat de marchandises françaises, suisses, hollandaises..., ou même à des acquisitions d'or ou à des thésaurisations de billets, frustrant ainsi le pays de l'acheteur de l'acte de vente que lui offrait normalement la lettre de change.

Cette exigence universelle d'un règlement en devises-or apporte, dans l'économie mondiale, de nouvelles perturbations.

C'est à un retour aux conditions normales créées par la lettre de change que tend le système des compensations général avec règlement en bons d'achat, préconisé par le professeur Edgard Milhaud.

Le bon d'achat, propose-t-il, est émis dans chaque pays, par l'Office de compensation (existant ou à créer), à l'occasion des diverses transactions avec l'étranger : achats de marchandises, paiement de prestations, règlements financiers ou octrois de crédits. Il n'est émis que moyennant la consignation de la somme correspondante en monnaie légale du pays. Il est libellé dans la monnaie nationale du pays qui l'émet, sa durée de validité restant limitée suivant les besoins à trois mois, six mois, ou plus. Comme la lettre de change, il est transmissible de pays à pays, retournant, à l'expiration du délai de validité fixé, au pays d'émission où il est finalement remboursé par l'Office en monnaie nationale.

Afin d'éviter les dangers d'une mise en circulation sur le marché d'une quantité trop considérable de bons, l'émission doit être contrôlée « d'après des directives économiques d'intérêt général ». Il y a donc intérêt à connaître l'état des bons émis chaque jour par les différents Offices nationaux, ainsi que l'état des bons qu'ils détiennent. Ces informations permettront également l'établissement des cours de ces bons.

Les Offices nationaux, reliés directement les uns aux autres, sont aussi en relation avec un organe central, l'Office international de compensation, chargé d'assurer la circulation internationale des bons et auquel doivent être immédiatement notifiées les opérations intervenues entre ces Offices.

Le projet présente en sa faveur l'avantage d'une cer-

taine simplicité. Les organes nationaux que requiert le fonctionnement du système existent déjà dans la plupart des pays. Ce sont les Offices de compensation créés pour contrôler les entrées et sorties de devises et régler les créances et les dettes commerciales. L'organe international qu'il prévoit existe également. C'est la Banque des Règlements Internationaux.

D'autre part, les bons, ayant un terme de validité, échappent à la spéculation. Ils ne peuvent être longtemps thésaurisés et, leur émission et leur circulation restant constamment contrôlées, ils se prêtent mal aux manœuvres systématiques de hausse ou de baisse.

Quelles conséquences pourrait-on espérer de la mise en œuvre du système ? M. Edgard Milhaud pense en obtenir l'établissement de l'équilibre de la balance des comptes des différents pays et, par voie de conséquence, l'abolition des restrictions à la liberté du commerce et le développement des échanges internationaux. Le système rendant en quelque sorte ces échanges inévitables, stimulerait les productions nationales et amorcerait une reprise de l'activité économique, bientôt traduite par une hausse des prix. Multipliant les échanges et revalorisant les produits, il rendrait possible le paiement des dettes de pays à pays. Enfin, les transactions internationales n'étant pas couvertes par des envois d'or, mais aboutissant à des compensations de marchandises ou de services, on verrait apparaître dans le monde, une bienfaisante « trêve de l'or ».

Mais les pays créditeurs, riches en capitaux, accepteraient-ils de leurs débiteurs le paiement de leurs importations par le moyen de bons d'achat ?

Le système suppose, de la part des Etats, une compré-

hension économique et une volonté de collaboration que l'universel déchaînement de protectionnisme et d'autarchie rend problématiques.

Le monde glisse aujourd'hui avec complaisance sur la pente de l'inflation. A l'heure où le « dumping » au change risque de devenir un moyen de la concurrence internationale et où les Etats semblent espérer de l'avi-lissement systématique de leurs monnaies des avantages commerciaux, il paraît plus que jamais nécessaire de chercher le rétablissement des échanges dans un retour à la stabilité monétaire et dans un règlement définitif des dettes internationales.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LA RECONSTRUCTION ECONOMIQUE DU MONDE

Les débats de la seizième session de la Conférence internationale du Travail furent dominés par la crise économique qui allait s'aggravant et dont les effets se faisaient sentir chaque jour davantage dans le domaine social. Suivant une méthode adoptée en 1931, le Directeur du Bureau international du Travail avait renoncé à englober, dans son rapport à la Conférence, l'ensemble de l'activité de l'Organisation, pour ne traiter que certains problèmes choisis chaque année en raison de leur importance.

Le rapport soumis à la quinzième session, en 1931, était consacré au problème du chômage. Celui de 1932, destiné à la seizième session, devait primitivement s'attacher à la question des relations industrielles, mais, en face de la crise grandissante, le Directeur n'avait pu échapper à la nécessité de présenter une analyse méthodique des difficultés mondiales.

La discussion de ce rapport révélait, au sein même de la Conférence, les inquiétudes et les craintes des représentants des trois groupes. Le discours de réponse qu'Albert Thomas prononçait quinze jours à peine avant sa mort, son « chant du cygne », tenait cependant à mon-

trer qu'en dépit des conditions actuelles l'Organisation reste toujours aussi vivante. Mais la crise dans laquelle se débat le monde oppose à chacun de ses efforts de justice sociale la question préalable des possibilités de l'économie. La poursuite de ses fins se heurte au dérèglement du système économique tout entier et se révèle impossible tant que ne sera pas rétabli un ordre moral.

L'Organisation internationale du Travail s'est efforcée, dans la mesure de ses moyens, de trouver des remèdes à la crise. Mais sa mission reste limitée. La création d'un ordre économique nouveau ne lui appartient pas; les décisions relèvent des gouvernements.

Aussi, le 30 avril 1932, la seizième Conférence internationale du Travail appelle les Etats à mettre en œuvre, sans plus tarder, un programme de collaboration économique qui permettrait de retrouver « la voie d'une commune prospérité ».

« Considérant que, comme l'indique le rapport du Directeur à la seizième session de la Conférence, la crise générale dont souffre l'économie du monde n'a cessé de s'aggraver depuis trois ans et laisse actuellement sans emploi au moins 25 millions de chômeurs;

» Considérant que le ralentissement croissant de l'activité industrielle, s'il se prolonge doit aboutir à empirer encore les misères et les privations dont souffrent les chômeurs et dont sont également menacés les travailleurs occupés;

» Considérant que plus que jamais, en raison de cette situation, « la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger »;

» Considérant que l'Organisation internationale du Travail a été instituée pour écarter cette menace par l'établissement de la justice sociale;

» Considérant que cette œuvre de justice sociale exige ordre et équilibre dans l'économie et qu'une telle réalisation ne peut être que le résultat des efforts de toutes les nations et des institutions internationales ;

» Considérant que les organes économiques et financiers de la Société des Nations ont, par leurs travaux d'experts, abouti à des solutions suffisamment élaborées qui n'attendent que des décisions ;

» La seizième session de la Conférence internationale du Travail, composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, demande à son Secrétaire général d'attirer l'attention du Conseil de la Société des Nations et de tous les membres de l'Organisation internationale du Travail et de la Société des Nations sur les considérants ci-dessus et sur la nécessité de retrouver, par des décisions appropriées, la voie d'une commune prospérité.

» Elle lui demande, en particulier, de signaler à leur attention les suggestions suivantes :

1° Que les délégués des gouvernements dûment autorisés soient chargés, dans le plus bref délai possible, d'arrêter une liste de grands travaux internationaux d'équipement économique et de travaux nationaux de grande envergure, destinés à favoriser le développement de l'ensemble de l'économie des pays intéressés, d'en organiser le financement et d'en assurer l'exécution sans retard ;

2° Qu'à la prochaine conférence qui doit être réunie à Lausanne pour régler les problèmes des réparations et des autres dettes politiques internationales, la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail soient invitées, afin de concourir à l'établissement d'un

règlement définitif de ces questions en fonction des intérêts généraux de l'économie mondiale, règlement dont la nécessité apparaît de plus en plus urgente ;

3° Que les Etats se concertent pour régler les problèmes généraux de la monnaie et du crédit et jeter les bases d'un système monétaire international pourvu des qualités indispensables de stabilité ;

4° Que les problèmes de la production et des échanges soient examinés par les gouvernements avec le concours des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives de chaque pays, en vue d'aboutir, dans un esprit de réalisation pratique, à des conventions internationales permettant d'assurer la reprise de l'activité économique sur la base de larges plans concertés prenant en considération le développement graduel et systématique de la consommation des masses et l'extension méthodique des échanges internationaux. »

Une majorité de 73 voix conférait à cette résolution une autorité particulière et lui donnait la force d'un avertissement¹. Le Conseil de la Société des Nations, après l'avoir examinée, décidait, le 15 juillet 1932, de convoquer une Conférence mondiale monétaire et économique, et invitait le Bureau international du Travail à collaborer avec la Commission d'experts qui serait chargée de la préparer.

La justice sociale que l'Organisation internationale du Travail est chargée par le Préambule de la partie XIII de réaliser, exige ordre et équilibre dans l'écono-

1. La résolution fut présentée au nom du groupe ouvrier par MM. Jouhaux, Mertens et Schürch. Un amendement de M. O'Rahilly, délégué du gouvernement de l'Etat libre d'Irlande, avait permis à un grand nombre de représentants gouvernementaux de se rallier à la proposition.

mie. Sur quatre points précis : politique de grands travaux internationaux, question des réparations et des dettes, stabilité monétaire, problèmes de la production et des échanges, la Conférence apportait ses suggestions en vue de redonner à l'économie mondiale l'ordre et l'équilibre.

Ces mesures suffiront-elles, à elles seules, à assurer la stabilité du cours de l'économie ? De tous côtés s'élèvent aujourd'hui des voix qui appellent l'organisation de l'économie.

L'histoire des expériences sociales semble n'être ainsi qu'un perpétuel recommencement ; de son mouvement cyclique surgit à nouveau l'effort vers une économie dirigée.

Car, si le mot est nouveau, la chose est ancienne. Le régime des castes de l'Égypte ou de l'Inde, puis le Moyen Âge et le mercantilisme en offrent les premiers exemples. Mais le colbertisme, avec sa réglementation outrancière, détache les peuples d'un système trop rigide et tourne leurs aspirations vers un régime de liberté économique. Le *xix^e* siècle devra au libéralisme son prodigieux essor industriel. Mais la liberté, à son tour, est menacée par ses excès. Sismondi s'insurge contre le libre jeu des forces naturelles ; Saint-Simon conçoit une société dirigée vers l'amélioration du sort des masses ouvrières. Au fond de toutes les doctrines sociales du *xix^e* siècle se retrouve l'idée d'une organisation systématique de l'économie.

Lorsque éclate la guerre, les pratiques mêmes du mercantilisme reparaissent et, pendant plus de quatre années, les peuples subissent, sous l'empire de la nécessité, un régime strict de réglementation.

Le souvenir de ces expériences, le développement rapide des ententes industrielles, l'idée d'étendre la rationalisation à l'organisation économique tout entière, l'influence du plan quinquennal, enfin le sentiment de ce que la crise porte en elle de désordres et d'exagérations ne pouvaient manquer d'agir sur les esprits et de leur faire souhaiter une économie qui serait organisée non plus seulement pour le profit, mais pour le rendement.

On a rappelé d'ailleurs que l'économie plus ou moins organisée existe déjà, et on a cité des exemples : c'est l'intervention du Président Hoover en faveur des banques aux Etats-Unis ; c'est la politique du crédit dirigé, pratiquée par le Federal Reserve Board ; c'est l'introduction du protectionnisme en Angleterre ; c'est l'intervention de l'Etat dans les contrats collectifs de travail en Allemagne ; c'est l'Etat corporatif italien lui-même.

Le système aussi a déjà eu ses excès ou ses erreurs et connu des échecs. C'est que trop souvent l'économie a été dirigée, mais à contre sens. On a voulu soutenir artificiellement, aux Etats-Unis, le cours de certaines matières premières ; l'expérience est aujourd'hui condamnée ; la politique d'inflation de crédits des banques américaines porte sa part de responsabilité de la crise ; l'Angleterre a échoué dans sa tentative de maintien de la livre au pair de l'or ; les Etats, à l'abri de folles barrières douanières, ont cherché à vivre sur eux-mêmes, soutenant des entreprises condamnées et retardant ainsi le processus d'assainissement.

L'incohérence règne. La nécessité de ramener l'ordre demeure. L'ordre appelle l'autorité. Une certaine intervention de l'Etat dans la vie économique d'aujourd'hui

s'impose sans doute, mais elle ne sera féconde que si elle vise le bien de tous et non des intérêts particuliers.

La même considération vaut dans la vie internationale. Il faut que les Etats se pénétrent de leur interdépendance et s'engagent franchement dans la voie de la collaboration internationale.

C'est à cette condition que de l'économie organisée peut naître la possibilité d'adapter méthodiquement la production aux besoins, d'atténuer les crises et de prévenir le chômage.

L'Organisation internationale du Travail ne pouvait se désintéresser de ces idées.

« Nous ne constituerions en vérité qu'une bureaucratie assez méprisable, écrivait Albert Thomas, si, au delà même de l'accomplissement des tâches quotidiennes et pour le meilleur accomplissement de ces tâches, nous ne songions à voir clair sur tous les problèmes dont la solution, extérieure à nous, domine cependant et influence tout notre travail. »

CONCLUSION

Depuis plus de douze années, l'Organisation internationale du Travail n'a cessé de jouer un rôle dans l'activité économique.

Rôle de documentation d'abord.

La nécessité de procéder à des recherches scientifiques pour établir une législation internationale du travail apparaissait si évidente qu'à peine créée, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs instituait, en 1901, à Bâle, un organe de centralisation et de vulgarisation sociale : l'Office international du Travail.

Son œuvre, considérablement élargie, devait être poursuivie par le Bureau international du Travail, dès sa fondation et faire de lui le centre d'informations le plus remarquable.

Mais une réglementation internationale du travail, susceptible d'avoir des incidences profondes dans le domaine économique, exige une documentation étendue à ce domaine. A se voir opposer sans cesse les possibilités de l'économie, l'Organisation internationale du Travail avait le droit, si elle voulait remplir la mission que lui avait confiée le traité de Paix, de connaître les limites exactes de ces possibilités. Ses études scientifiques devaient étayer son activité et permettre à celle-ci

de se développer. Car « la volonté de construire n'est rien sans la science de construire. La science même de construire ne vaut que par la connaissance préalable du terrain, du milieu et des besoins à satisfaire » ¹.

Nul aujourd'hui n'oserait nier l'influence que les recherches méthodiques et les enquêtes du Bureau dans le domaine économique ont pu exercer sur le développement de son activité et l'appoint qu'elles ont fourni aux actions menées en dehors de l'Organisation.

Avant tout, l'œuvre scientifique poursuivie par le Bureau international du Travail devait tendre, en effet, à préparer les résultats souhaités par les signataires de la Partie XIII du traité de Paix. Elle aurait été vaine si elle ne s'était doublée de l'action.

Or, les bouleversements de la guerre et les crises de l'après-guerre ont eu leurs répercussions inéluctables sur la condition des classes ouvrières. Le déséquilibre de l'économie s'opposant à la réalisation de ses fins de justice sociale, l'Organisation était affectée dans son œuvre et menacée dans son existence. De la solution donnée aux problèmes de l'économie nationale ou internationale dépendaient l'avenir de son activité et l'avenir même de l'institution.

Lentement, l'Organisation internationale du travail a fait reconnaître la nécessité de sa participation aux Conférences internationales et de sa collaboration avec les organismes économiques de la Société des Nations. A ceux-ci, réservés et hésitants parce que responsables, elle apportait de son contact direct avec les hommes, la vigueur et la foi nécessaires pour atteindre son idéal.

1. Lucien Romier, *Nation et Civilisation*.

Et c'est là le rôle le plus remarquable qu'elle ait à accomplir.

C'est à l'Organisation internationale du Travail qu'il appartient d'animer la vie internationale et de susciter les initiatives qui rendront possible un monde meilleur.

« La justice sociale, reconnaissait Albert Thomas, n'est certes pas atteinte, si tant est que dans un monde mouvant et tellement soucieux de ne point compromettre l'équilibre instable de son économie, on puisse jamais y parvenir. Certes, il faudra bien des décades encore, des compromis, des épreuves, des échecs, pour que l'économie apparaisse enfin réglée et organisée selon l'intérêt général. C'est au moins le mérite de cette décade d'avoir posé pratiquement tous ces problèmes. Le monde où nous vivons est gros d'idées neuves, encore incertaines, mal dégagées, confuses, mais auxquelles les bouleversements formidables de la guerre et de l'après-guerre ont donné naissance et qu'ils ont, en quelque sorte, imposées à toutes les intelligences. Nos institutions internationales seront-elles capables de préciser ces idées et de les traduire dans les faits ? Telle est la question de l'avenir. C'est à leur lumière, en tout cas, qu'elles devront chercher leur route et définir leurs devoirs. »

Vu : Le Doyen,
H. BERTHELEMY

Le Président de Thèse,
William OUALID

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- AFTALION. — *Crises périodiques de surproduction* (1913).
- GIDE ET RIST. — *Histoire des doctrines économiques* (Sirey, éditeur, 1926, nouveau tirage, 1929).
- LE FUR et CHKLAVER. — *Recueil de textes de droit international public* (Dalloz, éditeur, 1928).
- LESCURE. — *Des crises générales et périodiques de surproduction* (Domat-Montchrestien, éditeur, 1932, 2 volumes).
- QUALID. — *Cours de doctorat de législation industrielle*, 1931-32. « L'organisation internationale du Travail. »
- RIST. — *Cours de doctorat d'économie politique*. 1931-32. « Les grandes banques d'émission et la crise économique. »
- SCELLE. — *L'organisation internationale du Travail et le B. I. T.* Rivière, éditeur, 1930).

DOCUMENTS OFFICIELS

- Clauses du Traité de Paix relatives au Travail.*
- Journal officiel de la Société des Nations.*
- Annuaire de la Société des Nations*, 1931-32.
- Aperçu de la production mondiale*, 1925-1931 (Série P., S. D. N.).
- La situation économique mondiale*, 1931-32 (Série P., S. D. N.).
- Le cours et les phases de la dépression économique mondiale* (Série P, S. D. N.).
- Statuts et Règlements de l'Organisation Internationale du Travail.*
- Bulletin officiel du B. I. T.*
- Informations sociales.*
- Année sociale* (1930 et 1931).
- Résumé mensuel des Travaux de l'Organisation Internationale du Travail.*
- Dix ans d'Organisation Internationale du Travail.*

Documents de la Conférence Internationale du Travail (années 1919 à 1932).

- 1° Comptes rendus des séances de la Conférence.
- 2° Questionnaires adressés aux Gouvernements des Etats membres.
- 3° Rapports sur les questions inscrites à l'ordre du jour des différentes sessions de la Conférence.
- 4° Rapports du Directeur du B. I. T. aux sessions de la Conférence.

Annexes aux rapports du Directeur présentés à la 4^e et 6^e session de la Conférence : rapports spéciaux sur l'enquête concernant le chômage

Documents de la Conférence préparatoire tripartite de janvier 1933.

- 1° Rapport du B. I. T. sur la durée du travail et le chômage.
- 2° Compte rendu des séances de la Conférence.
- 3° Projet de résolution.

Enquête sur la production (8 volumes).

Etudes et Documents.

Série B. *Conditions économiques* (nos 1 à 18).

Série C. *Chômage* (nos 8, 13, 15, 16, 17).

Cour Permanente de Justice Internationale. — Série B :

Recueil des Avis consultatifs, nos 2 et 3. — Avis consultatif donné par la Cour à la date du 12 août 1922 sur la question de savoir « si l'Organisation Internationale du Travail a la compétence pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture et pour l'examen des propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole ainsi que pour l'examen de toute autre question de même nature », Leyde, 1922.

Cour permanente de Justice Internationale, 11^e session :

Documents relatifs à l'avis consultatif, n° 13. Compétence de l'organisation internationale du Travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron (texte français et anglais), Leyde, 1926.

Documents de la Conférence économique internationale de Genève
(1927).

1° Documents préparatoires.

2° Discussion.

3° Rapport.

Statuts de l'Institut International d'Organisation Scientifique du
Travail.

REVUES ET JOURNAUX

Revue d'économie politique.

Revue économique internationale.

Revue internationale du Travail.

Revue politique et parlementaire.

Les Documents du Travail.

Le Temps.

L'Information.

La Journée industrielle.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	vii
INTRODUCTION.	1

PREMIERE PARTIE

LIAISON DE L'ECONOMIQUE ET DU SOCIAL

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'interdépendance des problèmes économiques et sociaux</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Les difficultés soulevées au sujet de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail dans le domaine économique</i>	16
CHAPITRE III. — <i>La participation croissante de l'Organisation à l'étude internationale des problèmes économiques</i>	23

DEUXIEME PARTIE

L'ŒUVRE ACCOMPLIE PAR L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE.

SECTION PREMIÈRE. — <i>L'œuvre scientifique du Bureau international du Travail</i>	33
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les enquêtes et les publications</i>	33
CHAPITRE II. — <i>L'enquête sur la production</i>	52
SECTION DEUXIÈME. — <i>La participation de l'Organisation internationale du Travail aux Conférences économiques et sa collaboration avec les organismes internationaux</i>	73
CHAPITRE PREMIER. — <i>La Conférence économique internationale de Gênes (9 avril-19 mai 1922)</i>	73
CHAPITRE II. — <i>Le Comité mixte des crises économiques</i>	76
CHAPITRE III. — <i>La Conférence économique internationale de Genève (4-23 mai 1927)</i>	81
CHAPITRE IV. — <i>Le Comité consultatif économique</i>	89
CHAPITRE V. — <i>L'Institut International d'Organisation scientifique du Travail</i>	92

TROISIEME PARTIE

LES QUESTIONS ECONOMIQUES DE L'HEURE

CHAPITRE PREMIER. — <i>La crise agricole. — Les hauts salaires. — La Rationalisation</i>	97
CHAPITRE II. — <i>La crise de chômage</i>	102
CHAPITRE III. — <i>La réduction de la durée du travail</i>	109
CHAPITRE IV. — <i>La politique des Travaux publics</i>	118
CHAPITRE V. — <i>Le rétablissement des échanges internationaux</i>	139
CHAPITRE VI. — <i>L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique du monde</i>	151
CONCLUSION	159
BIBLIOGRAPHIE	163

